

# Gobierno local y Estado autonómico

TOMÀS FONT LLOVET

Serie claves del gobierno local, 7



Fundación  
Democracia  
y Gobierno Local





# **Gobierno local y Estado autonómico**



# Gobierno local y Estado autonómico

TOMÀS FONT LLOVET

**Serie claves del gobierno local, 7**



Fundación  
Democracia  
y Gobierno Local

Serie Claves del Gobierno Local, 7  
ISBN: 978-84-612-5438-5

Fundación Democracia y Gobierno Local

© FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL  
Rambla de Catalunya, 126  
08008 Barcelona  
General Castaños, 4, 2.º derecha  
28004 Madrid

Producción y asesoramiento lingüístico: Francesc Gil Lluch. Tel. 932 095 705  
Preimpresión y maquetación: Sisdigraf, SL. Tel. 933 052 450

Depósito legal: B-44282-2008  
ISBN: 978-84-612-5438-5

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita del titular del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamo públicos.

## SUMARIO

<b>Introducción. El gobierno local en el Estado autonómico, un proceso en evolución</b> .....	13
1. La construcción y fortalecimiento de la autonomía local y del sistema de gobierno local .....	13
2. El gobierno local y el sistema institucional de las comunidades autónomas .....	16
3. El carácter dinámico de las interpretaciones constitucionales .....	19
4. El papel de los estatutos de autonomía .....	21
<b>1. La autonomía local en España, a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio</b> .....	25
Introducción: Veinte años de Constitución, veinte años de ayuntamientos democráticos .....	25
1.1. Del “Pacto Local” a las “medidas para el desarrollo del gobierno local” .....	27
1.2. El contexto europeo de la autonomía local .....	31
1.2.1. El papel de la subsidiariedad .....	31
1.2.2. Las recomendaciones del Consejo de Europa. Los servicios públicos locales y el control sobre las entidades locales .....	34
1.3. Hacia la construcción de nuevos principios del régimen local ...	37
1.3.1. El principio de “primacía de la voluntad municipal” y la garantía constitucional de la autonomía local .....	37
1.3.2. La presunción en favor de las competencias propias .....	39
1.3.3. El “margen de decisión propio”. Órganos propios vs. participación .....	41
1.3.4. La cláusula general de competencias municipales: el principio de universalidad de la competencia .....	42
1.3.5. El contenido no competencial de la autonomía local .....	44
1.3.5.1. La legitimación procesal de los municipios .....	44
1.3.5.2. La actuación política o de gobierno .....	46
1.4. Las quiebras del uniformismo .....	48
1.4.1. El principio de diferenciación .....	48
1.4.2. La Carta Municipal de Barcelona .....	48
1.4.3. Autonomía municipal y autonomía provincial .....	50
1.4.4. ¿Diversidad en el régimen electoral? .....	52



1.5. La evolución del carácter bifronte de la Administración local. La interiorización de lo local en lo autonómico y el papel de los estatutos de autonomía . . . . .	53
1.6. La defensa constitucional de la autonomía local . . . . .	61
1.6.1. El objeto del conflicto . . . . .	63
1.6.2. La legitimación . . . . .	63
1.6.3. Procedimiento: la intervención de los órganos consultivos . . . . .	65
1.6.4. Los efectos del proceso. La(s) sentencia(s) . . . . .	69
1.7. Conclusión. ¿Se descubre la retaguardia? . . . . .	69
 <b>2. La evolución del gobierno local en España: de los “nuevos principios” a la “geometría variable” . . . . .</b>	 73
Introducción . . . . .	73
2.1. Aprobación y (falta de) desarrollo del Pacto Local . . . . .	76
2.2. El conflicto en defensa de la autonomía local . . . . .	79
2.3. El principio de la prevalencia de la voluntad municipal . . . . .	82
2.4. La presunción en favor de las competencias propias . . . . .	84
2.5. Nuevo horizonte para la potestad normativa local . . . . .	87
2.6. El principio de diferenciación. El sistema del gobierno local y la organización territorial interna de las comunidades autónomas . . . . .	89
2.6.1. Los <i>consells insulars</i> en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares . . . . .	90
2.6.2. Los Territorios Históricos en el País Vasco . . . . .	91
2.6.3. Las comarcas y la asimetría territorial . . . . .	92
2.6.4. La cuestión metropolitana . . . . .	94
2.6.5. Las grandes ciudades . . . . .	96
2.7. Conclusión: hacia un sistema de geometría variable . . . . .	96
 <b>3. La renovación del poder local: avances en la configuración jurídica e institucional del gobierno local . . . . .</b>	 99
3.1. Evolución política e institucional en el campo del gobierno local . . . . .	99
3.1.1. ¿Pactos locales autonómicos o “segunda descentralización”? . . . .	99
3.1.2. Propuestas de actualización del marco jurídico local . . . . .	101
3.1.3. La Ley de estabilidad presupuestaria . . . . .	103
3.2. Autonomía local y participación en instituciones estatales y autonómicas . . . . .	104
3.3. Evolución en la configuración jurídica de la autonomía local . . . .	108
3.3.1. La puesta en marcha de la defensa constitucional de la autonomía local . . . . .	108

3.3.2. Autonomía local y garantía institucional. Un nuevo fallo . . . . .	111
3.4. La potestad normativa municipal, la reserva de ley y la capacidad transformadora del concepto de autonomía local . . . . .	113
3.5. Gobierno local y organización territorial: reformas en España y en Europa . . . . .	116
3.5.1. Reforma municipal y cooperación territorial . . . . .	116
3.5.2. El proceso de comarcalización: el caso de Aragón . . . . .	118
3.5.3. Hacia la revisión del modelo de organización territorial en Cataluña . . . . .	118
3.5.4. Todavía la cuestión metropolitana . . . . .	120
3.5.5. La nueva ordenación institucional de los <i>consells insulars</i> en las Islas Baleares . . . . .	122
3.5.6. La reforma del régimen local en Gran Bretaña . . . . .	124
 <b>4. Reforma básica y desarrollo del gobierno local, entre Estado y comunidades autónomas . . . . .</b>	<b>127</b>
Introducción . . . . .	127
4.1. Del desarrollo autonómico del Pacto Local... . . . .	128
4.2. ...a la reforma estatal de las bases del régimen local... . . . .	130
4.3. ...sin contar con las comunidades autónomas? . . . . .	137
4.4. Mejoras en el sistema democrático local . . . . .	138
4.4.1. La legislación autonómica . . . . .	138
4.4.2. La difícil concreción jurídica del “antitransfuguismo” . . . . .	139
4.4.3. La legislación de protección democrática municipal y de seguridad de los concejales . . . . .	141
4.5. La protección constitucional de la autonomía local . . . . .	142
4.5.1. Los conflictos en defensa de la autonomía local . . . . .	142
4.5.2. La autonomía y suficiencia financieras . . . . .	143
4.5.3. La jurisprudencia constitucional: la autonomía local como “al menos algo de participación” . . . . .	144
4.6. Las competencias locales en legislación sectorial . . . . .	147
4.7. El gobierno local y las reformas de la organización territorial . . . . .	148
4.7.1. Fortalecimiento –y flexibilización– de las formas de cooperación municipal . . . . .	148
4.7.2. La nueva figura de las comunidades de municipios . . . . .	149
4.7.3. Los procesos de comarcalización . . . . .	152
4.7.4. Las organizaciones insulares . . . . .	153
4.7.5. El consorcio como forma de cooperación . . . . .	154
4.7.6. La atención a la singularidad . . . . .	154
4.7.7. Las tendencias de las reformas locales en Europa . . . . .	155

<b>5. La reconstrucción jurídica de la autonomía local:</b>	
<b>el gobierno local y la reforma de los estatutos</b>	159
Introducción	159
5.1. Leyes generales, Pacto Local y segunda descentralización	162
5.1.1. La legislación del Estado	162
5.1.2. La legislación autonómica	163
5.1.3. La Ley 53/2003, de 16 de diciembre, sobre medidas para la modernización del gobierno local	165
5.1.4. Leyes sectoriales y competencias locales	168
5.2. La protección constitucional de la autonomía local	170
5.2.1. Los conflictos en defensa de la autonomía local	170
5.2.2. La autonomía y la suficiencia financieras de los entes locales: el caso de las diputaciones provinciales	174
5.2.3. Autonomía local y Estado de derecho. La jurisprudencia sobre la potestad normativa y sancionadora local	177
5.2.4. Autonomía municipal, convenios de colaboración y potestad de autoorganización. La Carta Europea de la Autonomía Local	181
5.3. El gobierno local y las reformas de la organización territorial	185
5.3.1. Los procesos de comarcalización	185
5.3.2. Las organizaciones insulares	188
5.4. El incremento de la cooperación interadministrativa	189
5.4.1. La cooperación horizontal. La cooperación transfronteriza	189
5.4.2. La cooperación vertical y el hecho diferencial local	191
5.5. Hacia la reconstrucción del sistema jurídico del gobierno local	194
5.5.1. La necesidad de la reforma	194
5.5.2. La autonomía local en la reforma de los estatutos. La nueva formulación del principio de subsidiariedad	195
 <b>6. El gobierno local en la reforma del Estado de las autonomías</b>	 199
6.1. Un nuevo ciclo para el gobierno local	199
6.2. La aplicación de la Ley de medidas para la modernización del gobierno local: las grandes ciudades	200
6.3. Pacto Local y segunda descentralización	203
6.4. Leyes sectoriales y competencias locales	204
6.5. Conflictos en defensa de la autonomía local	205
6.6. El gobierno local en la reforma del sistema de las autonomías territoriales	207
6.6.1. Los presupuestos, el contexto y los procedimientos (I): la reforma constitucional	207
6.6.2. Los presupuestos, el contexto y los procedimientos (II): la reforma estatutaria	209

6.6.3. La reforma de la legislación básica: la perspectiva del <i>Libro blanco sobre la reforma del gobierno local</i> . . . . .	211
6.7. Los estatutos de autonomía en la reforma del gobierno local (I): aspectos institucionales . . . . .	213
6.7.1. El municipio como elemento del sistema institucional de la comunidad autónoma . . . . .	213
6.7.2. Garantía de la autonomía municipal . . . . .	215
6.7.3. Principios de subsidiariedad, diferenciación y autonomía y suficiencia financieras . . . . .	215
6.7.4. Las competencias municipales . . . . .	217
6.7.5. La potestad normativa de los municipios . . . . .	218
6.7.6. La organización y actuación de los municipios. El sistema electoral local . . . . .	218
6.7.7. Relaciones entre la Administración de la comunidad autónoma y la Administración local . . . . .	221
6.7.8. El Consejo de Municipios . . . . .	223
6.7.9. La defensa de la autonomía local . . . . .	225
6.7.10. Relación con las instituciones de supervisión y control de la comunidad autónoma . . . . .	226
6.8. Los estatutos de autonomía en la reforma del gobierno local (II): las competencias de las comunidades autónomas en materia de gobierno y administración local . . . . .	227
 <b>7. Estado autonómico y gobierno local: el inicio de un nuevo ciclo</b> . . . . .	 <b>231</b>
Introducción . . . . .	231
7.1. El mito del Pacto Local y la segunda descentralización . . . . .	232
7.2. Legislación y políticas sectoriales: la conflictividad urbanística . . . . .	233
7.3. Organización territorial y entidades locales . . . . .	234
7.4. La reforma de las bases del gobierno local . . . . .	235
7.5. La propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana . . . . .	236
7.6. La propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña . . . . .	238
7.6.1. Del Estatuto de 1979 a la propuesta de Estatuto de 2005 . . . . .	238
7.6.2. El municipio como elemento del sistema institucional de Cataluña . . . . .	239
7.6.3. La garantía estatutaria de la autonomía municipal . . . . .	241
7.6.4. El Consejo de Gobiernos Locales . . . . .	243
7.6.5. El segundo nivel de organización territorial . . . . .	245
7.6.6. Las competencias en materia de régimen local . . . . .	246

<b>8. Autonomía local y estatutos: crónica de un compromiso . . . . .</b>	<b>249</b>
Introducción . . . . .	249
8.1. El fenómeno urbanístico: autonomía, control, responsabilidad . .	250
8.2. Desarrollo del Pacto Local y segunda descentralización:	
el fin de un mito . . . . .	255
8.3. Conflictos en defensa de la autonomía local: la primera	
sentencia . . . . .	256
8.4. Novedades normativas en el régimen local: especialidad	
y diferenciación . . . . .	261
8.5. Organización territorial y entidades locales . . . . .	265
8.6. Reforma de los estatutos y gobierno local: de nuevo sobre	
las grandes cuestiones . . . . .	266
8.6.1. El gobierno local como materia estatutaria . . . . .	267
8.6.2. Las opciones de organización territorial . . . . .	270
8.6.3. Las competencias de las comunidades autónomas en materia	
de régimen local . . . . .	271
8.7. Los nuevos estatutos de autonomía y el gobierno local . . . . .	274
8.7.1. La participación de los entes locales en las comunidades	
autónomas . . . . .	275
8.7.2. La organización territorial . . . . .	277
8.8. El debate doctrinal sobre la autonomía municipal:	
un congreso . . . . .	279
 <b>Epílogo . . . . .</b>	 <b>283</b>

# **Introducción. El gobierno local en el Estado autonómico, un proceso en evolución**

## **1. La construcción y fortalecimiento de la autonomía local y del sistema de gobierno local**

El presente libro recoge el fruto de más de diez años de trabajo continuado en el estudio de la situación del gobierno local en el conjunto del Estado autonómico. Se trata de una de las grandes cuestiones todavía pendientes de configuración definitiva dentro del sistema de la organización territorial, pero que ha llegado ya a un punto de maduración suficiente como para poder ofrecer de manera conjunta el resultado del análisis que he venido efectuando a lo largo de estos años.

Como en todos los empeños de esta naturaleza, el estudio de un objeto político-institucional vivo y en permanente evolución ha permitido ir descubriendo nuevos aspectos o vertientes y comprobando la interacción entre los diversos agentes que inciden en el modelado de la figura.

Autonomía, democracia y satisfacción de los intereses colectivos constituyen los tres pilares sobre los que se sustenta el sistema de gobierno y administración local. La relación entre federalismo y democracia que proclamara Tocqueville es perfectamente trasladable al sistema de organización y gobierno de las instituciones locales. Lo recordaba García de Enterría en el prólogo a la sexta edición de su viejo –y entonces, en 1961, pionero– libro *La Administración española*: “Es cierto, no obstante, que la autonomía municipal cuenta hoy con algo inexistente cuando este libro se escribió, un fuerte e imprescindible soporte democrático, del que la autonomía local es una simple expresión instrumental.”

Así pues, en el presente libro se recoge, en primer lugar, el seguimiento del esfuerzo realizado en España para que este instrumento de la democracia que es la autonomía local, haya conseguido adquirir un contenido sustantivo y expresarse a través de mecanismos verdaderamente efectivos.

No me refiero sólo, naturalmente, a la acción estrictamente política de los distintos partidos e instituciones que han asumido la reivindicación, primero, consecución y consolidación después y, en fin, ejercicio cotidiano de la autonomía local. Me refiero, sobre todo, a la progresiva configuración de los instrumentos jurídicos que han ido conformando la doctrina y la jurisprudencia, en un fructífero diálogo, crítico y constructivo, y con la mirada puesta también en los impulsos que a lo largo de los años han ido llegando de Europa, tanto de la experiencia comparada procedente de países fuertemente descentralizados, como de las propias instituciones europeas.

Y todo ello teniendo en cuenta los tres pilares antes citados. No tiene sentido predicar y garantizar la autonomía local para unas entidades cuyo gobierno no sea radicalmente democrático, en su sentido más profundo, ni para unas entidades que no tengan una mínima capacidad efectiva de gestionar los asuntos de su comunidad. De modo que el estudio que se ha ido realizando tiene siempre en consideración también el análisis de los mecanismos de fortalecimiento de la Administración local como sistema al servicio efectivo de los intereses ciudadanos.

En este sentido, en no pocos aspectos, el espíritu que ha impulsado estos planteamientos se siente heredero, salvadas las distancias de todo tipo, del que en su momento animara la obra *Descentralización política y organización administrativa*, dirigida por Sebastián Martín-Retortillo en 1973, entre cuyas colaboraciones tengo especialmente presente la relativa a “las competencias” elaborada por mi maestro Javier Salas.

De esta manera, el libro repasa detalladamente todos y cada uno de los diferentes instrumentos que se han ido proponiendo y en su caso desarrollando a lo largo de todos estos años para hacer efectivos los principios de autonomía, democracia y eficacia a que me he referido.

Aunque es difícil escindir nítidamente cada uno de estos mecanismos, podemos ver, por un lado, cómo en relación con la autonomía local se han ido incorporando a nuestro acervo dogmático y se han positivizado, además, elementos estructurantes tales como los principios de subsidiariedad, de proximidad, de diferenciación; el principio de presunción en favor

de las competencias locales, la idea de la cláusula general de competencias locales y, en determinados casos, la prevalencia de las mismas; los nuevos mecanismos de participación “fuerte” del gobierno local en las instancias autonómicas o estatales como refuerzo, que no sustitución, de las atribuciones competenciales; la configuración del propio proceso constitucional en defensa de la autonomía local, etc., y, junto a ello, la búsqueda de la alternativa, para unos, o complemento, para otros, a la concepción de la autonomía local como garantía institucional, una vez se ha demostrado su clara insuficiencia después de veinticinco años de aplicación por el Tribunal Constitucional.

En lo que se refiere a la democracia local, se recogen aquellas propuestas, innovaciones y experiencias comparadas de mejora de la transparencia, de vivificación del sistema político mediante reformas del sistema electoral, incluso respecto de los entes de segundo grado, y de reacción frente a situaciones como el transfuguismo político o la corrupción a escala local; fenómeno, este último, que, por cierto, ni es exclusivo del mundo municipal, ni lo es del momento presente, sino que es bien perceptible en nuestra historia reciente cuando ni había autonomía local ni se contaba con el fuerte e imprescindible soporte democrático antes aludido.

Y en lo que se atañe al fortalecimiento de la capacidad y eficacia prestacional de los entes locales, queda recogido en el libro un amplio catálogo de propuestas, de aportaciones y de realidades efectivamente puestas en práctica. Así, la introducción en algunos ordenamientos autonómicos de nuevos instrumentos de cooperación intermunicipal más flexibles, inspirados en el Derecho Comparado, que permiten hacer frente a los déficits derivados del inframunicipalismo; así como aquellos otros mecanismos de cooperación vertical útiles para la misma finalidad. También, las propuestas técnicas de reordenación de la organización territorial en alguna comunidad autónoma, que tuve la ocasión de conocer de primera mano, y que son las únicas en nuestro país que han apostado a fondo por una verdadera racionalización del mapa municipal. También, la concepción misma de las competencias como propias del sistema de gobierno local en su conjunto, articulado en dos niveles, de modo que se garantice que ante la insuficiencia o incapacidad del nivel municipal, o inconveniencia de su asignación al mismo con carácter general y uniforme, las competencias permanezcan en el segundo escalón del sistema y se impida su desplazamiento hacia el nivel autonómico, que obedece a una legitimación democrática de distinta formulación.



Como digo, todo ello es objeto de análisis detallado en este libro, haciendo hincapié en la gran diversidad de situaciones que ofrece el mundo local en España, de modo que se presta una atención preferente a todos aquellos elementos de asimetría y de flexibilidad –la “geometría variable”– que tanto en la organización como en el funcionamiento de los entes locales facilitan la adecuación a las circunstancias específicas de cada situación.

## **2. El gobierno local y el sistema institucional de las comunidades autónomas**

En segundo lugar, otro de los aspectos más debatidos en la larga evolución que es objeto de análisis es el que hace referencia al denominado carácter “bifronte” de la Administración local, expresión que se puso en circulación hace más de veinticinco años para aludir a la doble relación que, según las primeras interpretaciones constitucionales, los entes locales mantienen simultáneamente con el Estado y con la respectiva comunidad autónoma.

El presente libro pone de manifiesto cómo esta concepción, al igual que tantas otras que en su momento se formularon para comprender y determinar la organización territorial del Estado, ha ido evolucionando a lo largo de todos estos años, y en este caso se ha ido decantando hacia una configuración totalmente asimétrica, en el sentido de que ambas relaciones no son iguales ni están equiparadas: no son iguales en su contenido e intensidad, ni están equiparadas en cuanto a su ejercicio, puesto que el ordenamiento ha ido fijando una clara preferencia, o prioridad, a favor de la relación comunidades autónomas-entes locales. El propio legislador estatal ha asumido con toda normalidad esta situación, reconociendo el carácter preferente de esta relación.

En los últimos años se ha venido en criticar la denominada “interiorización” de la Administración local por parte de las comunidades autónomas, a lo que contribuirían algunos estatutos de autonomía, sin reparar que no hay tal novedad, sino la continuación progresiva de un proceso iniciado como digo hace más de veinticinco años.

Para ilustrar esta situación, por lo demás plenamente normalizada, voy a poner un ejemplo de carácter institucional que considero bien significativo, y que por más que pueda parecer distinto no es tan distante de lo que aquí nos ocupa: me refiero a la intervención de los órganos de garantía y control

preventivo de legalidad, como puede ser el Consejo de Estado o los equivalentes órganos consultivos autonómicos, en relación con los entes locales. Y ello, tanto en lo que su intervención puede tener, en ciertos casos, de garantía de la autonomía local, como en los supuestos más normales de garantía objetiva de la legalidad y de los derechos de los ciudadanos.

En el primer sentido, la misma Ley de bases de régimen local, ya en 1985, estableció la preferencia del órgano consultivo autonómico en lo que se refiere a las alteraciones de términos municipales, frente al Consejo de Estado, que sólo podría intervenir con carácter subsidiario, en ausencia de órgano propio de la comunidad autónoma. Y eso que en 1985 solamente existía un único órgano consultivo autonómico equivalente, a estos efectos, al Consejo de Estado, la Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña. Pero sobre todo, años más tarde, al regularse el conflicto en defensa de la autonomía local con la reforma de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional efectuada por la Ley orgánica 7/1999, igualmente se estableció la preferencia por la intervención del órgano consultivo autonómico con carácter previo a la interposición del conflicto, quedando la intervención del Consejo de Estado para los casos de que se viesen afectados entes locales de varias comunidades autónomas (o que no existiese órgano consultivo autonómico). Es decir, el órgano propio de la comunidad autónoma es con naturalidad y preferencia también el órgano consultivo de los entes locales.

En el segundo de los aspectos en que intervienen dichos órganos, la garantía de la legalidad y de los derechos de los ciudadanos, nos encontramos con que ni la legislación de régimen jurídico de las administraciones públicas para los casos de revisión de oficio, responsabilidad patrimonial, recurso de revisión, ni la legislación de contratos para los casos de modificación, interpretación, nulidad y resolución de contratos, etc., en que resulta preceptiva la intervención del órgano consultivo, no imponen ningún límite o condicionamiento para que los entes locales acudan al órgano consultivo de su comunidad autónoma y no al del Estado, y en algún caso incluso se establece expresamente (pliegos de cláusulas generales).

Como digo, sólo se trata de un ejemplo de esa natural relación preferente de lo local con lo autonómico, y no ya en lo competencial sectorial, esto es, en relación con el ejercicio de determinadas competencias o políticas públicas, sino en los aspectos más genuinos del régimen jurídico básico. Y por ello no es de extrañar que tal concepción haya sido finalmente asumida con igual naturalidad por los nuevos estatutos de auto-

nomía aprobados a partir de 2006. Y así, por poner también un solo ejemplo, el artículo 129 del Estatuto de Andalucía, después de definir al Consejo Consultivo de Andalucía como el superior órgano consultivo del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Junta de Andalucía, incluidos sus organismos y entes sujetos al Derecho público, dispone que “asimismo es el supremo órgano de asesoramiento de las entidades locales y de los organismos y entes de Derecho público de ellas dependientes”.

Como dije, se trata sólo de un ejemplo, pero como vemos ahora, no es tan alejado sino bien ilustrativo de la evolución natural que se ha producido hacia la mayor integración entre el sistema institucional local y el autonómico. Y como este ejemplo, tantos otros en los que la organización institucional de la comunidad autónoma se proyecta *hacia* la Administración local, y acaba por ser también, en realidad, por ello mismo, organización institucional *de* la Administración local.

Se ha producido un proceso evolutivo que afecta a todos los elementos del Estado autonómico, y por ende también al de la relación de los niveles de gobierno local con los demás niveles territoriales. Para seguir con el ejemplo de los órganos consultivos utilizado, recordemos qué lejos queda hoy el esfuerzo de la STC 204/1992, de 26 de noviembre, para definir al Consejo de Estado como órgano consultivo general dentro de la concepción global del Estado que la Constitución establece, y que incluye a las comunidades autónomas; pero para decir, también, que no sólo hay que reconocer las competencias de las comunidades autónomas para crear, en virtud de sus potestades de autoorganización, órganos consultivos propios de las mismas características y con idénticas o semejantes funciones a las del Consejo de Estado, sino, por la misma razón, estimar posible constitucionalmente la sustitución del informe preceptivo de este último por el de un órgano superior consultivo autonómico, *con relación al ejercicio de las competencias de la respectiva comunidad, en tanto que especialidad derivada de su organización propia*. Ésta fue, en síntesis, la posición del Tribunal Constitucional.

Pues bien, la dinámica histórica ha llevado a la realidad actual, que es la generalización prácticamente total de los órganos consultivos autonómicos, cuyo informe preceptivo ya no sustituye al del Consejo de Estado “en relación con el ejercicio de las competencias de la respectiva comunidad, en tanto que especialidad derivada de su organización propia”, sino, como decía más arriba, en relación con el *régimen jurídico administrativo* más genuino y no ya “de la respectiva comunidad”, sino *de las*

*administraciones locales*. La “especialidad derivada de su organización propia” es hoy, en realidad, una institución estatutaria generalizada, y que está al servicio de la totalidad del sistema administrativo que no es la Administración del Estado y que, por tanto, incluye conjuntamente al autonómico y a los niveles locales: parafraseando a la STC citada, *una institución al servicio de la concepción global de la comunidad autónoma que cada estatuto establece*.

La mención del anterior ejemplo sirve para ilustrar varios aspectos del análisis de la incardinación del gobierno local en el Estado autonómico de que se ocupa este libro y, en concreto, la ya comentada concepción del llamado carácter bifronte del régimen local, que hoy está profundamente balanceado en favor de la más estrecha conexión entre instituciones autonómicas y locales.

Así, cuando el artículo 2.3 del Estatuto de Cataluña de 2006 señala que “los municipios, las veguerías, las comarcas y demás entes locales que las leyes determinen, también integran el sistema institucional de la Generalitat, como entes en los que ésta se organiza territorialmente, sin perjuicio de su autonomía”, no está excluyendo que tales entes, al menos los constitucionalmente garantizados, también formen parte de la organización territorial del Estado (artículo 137 de la CE). Lo que está diciendo, al margen de su mayor o menor perfección técnica, es que, con su plena autonomía, dichas entidades *también* –no sólo– entran a formar parte de aquel conjunto de organizaciones que configuran el sistema de gobierno democrático de la colectividad autonómica, que no es un sistema monista o centrado en un único nivel –el autonómico– sino que gira en torno a una articulación plural de diversos niveles, y entre ellos, los del gobierno local.

### 3. El carácter dinámico de las interpretaciones constitucionales

Por otro lado, el ejemplo de la evolución del sistema de órganos consultivos en relación con los entes locales también sirve para ilustrar otro elemento a tener en cuenta en el análisis del actual momento del Estado de las autonomías territoriales. Me refiero al uso de la *jurisprudencia constitucional de manera tal que se evite el riesgo de anacronías difícilmente admisibles en los sistemas de interpretación del Derecho*. Acabamos de ver el caso de la STC 204/1992, sobre el Consejo de Estado y los órganos consultivos autonómicos, y la resituación de sus consideraciones a la luz de la evolución jurídica e institucional posterior.

Pues bien, algo parecido cabe decir, y así se destaca en este libro, en especial en los capítulos 6 y 7, acerca de la perspectiva histórica con que hoy debemos manejar las iniciales aproximaciones del Tribunal Constitucional sobre lo que debiera ser la materia “régimen local” y su distribución competencial, según su pionera STC 32/1981, ¡pronto hará treinta años! Así, por un lado, a lo largo de este tiempo el legislador ya nos ha confirmado qué debe entenderse por “régimen jurídico”, a través de la Ley 30/1992 y de la Ley del Gobierno, materia que incluye el régimen de los actos, procedimiento y recursos, cuestión que en 1981 el Tribunal Constitucional negaba que fuera algo pacífico.

Por su parte, en esa misma sentencia 32/1981 se advertía que no podía dejarse la determinación de las competencias de los entes locales y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que hiciera cada comunidad autónoma del derecho a la autonomía, “tanto más cuanto que el mismo no va acompañado, como en otros ordenamientos sucede, de un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a normas con rango de ley”. Pues bien, al regularse el conflicto en defensa de la autonomía local con la reforma de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional efectuada por la Ley orgánica 7/1999, a la que me he referido más arriba, ha desaparecido de forma sobrevenida, como se señala en el libro, la fuerza argumental que en su caso hubiera podido tener esa vieja sentencia.

En fin, el ejemplo que estamos manejando nos muestra un último aspecto a considerar, que es el contexto procesal y el tipo de norma enjuiciada en cada caso por el Tribunal Constitucional. Así, la STC 204/1992, sobre la posición del Consejo del Estado, resolvió una cuestión de inconstitucionalidad planteada por un órgano jurisdiccional frente a la Ley orgánica del Consejo de Estado, y ésta es la que fue objeto de la interpretación, ya comentada, por el Tribunal Constitucional. No obstante, estaba pendiente un recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias que preveía la plena sustitución del Consejo de Estado por su propio Consejo Consultivo, recurso que ya no llegó a resolverse.

Pues bien, aunque los casos sean distintos, tampoco ahora podemos olvidar el contexto procesal en que se producen los pronunciamientos del Tribunal Constitucional respecto a la posición respectiva entre comunidades autónomas y entes locales. Y la jurisprudencia constitucional en materia de régimen local citada se pronunció sobre una decisión del legis-

lador autonómico ordinario, no del legislador estatal extraordinario, como es el legislador estatutario; y que además, en lugar de “vaciar de competencias” a determinados entes locales, como hacía la ley catalana de 1980 anulada por la STC 32/1981, este legislador estatutario, como puede ser el caso del Estatuto de autonomía de Cataluña de 2006, expresamente garantiza la autonomía de estas instituciones locales (artículos 86.3 y 90.2) y les asegura un núcleo competencial propio indisponible por el legislador (artículo 84).

#### 4. El papel de los estatutos de autonomía

Esta última referencia me lleva a una nueva consideración, que es objeto de amplio desarrollo en este libro. *El Estatuto de autonomía, en el sistema de fuentes español, es el único instrumento capaz de sobreponerse tanto al legislador estatal como al autonómico para garantizar la autonomía local frente a ellos.*

El propio Tribunal Constitucional, en su sentencia 240/2006, de 20 de julio, la primera que ha dictado precisamente en un conflicto en defensa de la autonomía local, ha reconocido que la Ley de bases de régimen local no puede ser canon de validez respecto de otras leyes estatales que puedan incidir en la autonomía local, puesto que deberá interpretarse como una nueva opción del legislador.

Por el contrario, el mismo Tribunal Constitucional, en su sentencia 247/2007, ahora sí pronunciándose directamente sobre el contenido legítimo de los estatutos, admite claramente que el mismo no se constriñe a una interpretación restrictiva del artículo 147.2 de la CE, sino que puede extenderse a otras materias derivadas del mismo, como son las relaciones entre los poderes públicos y de éstos con los ciudadanos, tanto en sus aspectos organizativos como materiales. Y ello, sin duda, da acogida a la regulación estatutaria de la relativa posición del gobierno local en el entramado organizativo territorial del Estado, siempre que se respete, no hace falta ni decirlo, la autonomía local constitucionalmente garantizada.

Los sucesivos intentos de dar empuje a procesos de mayor descentralización y refuerzo del sistema de gobiernos locales han quedado siempre en meros proyectos, más o menos perfilados, con entusiasmos en algunos casos perfectamente descriptibles. “Pacto Local”, “medidas para el desarrollo del gobierno local”, “segunda descentralización”, “Libro blanco sobre la reforma del gobierno local”, etc., configuran un rosario de inicia-

tivas, que se analizan sucesivamente en este libro, y que en su gran mayoría no han alcanzado los objetivos propuestos. Y ello básicamente por una razón común: se han planteado siempre como procesos *a statuto invariato*, como dicen los italianos, es decir, pretendiendo implicar a las comunidades autónomas en tales procesos sin contar, no obstante, con su norma institucional básica, que son los estatutos, como el instrumento fundamental capaz de incorporarlas a la dinámica de potenciación y garantía de la autonomía local. Si no es así, el legislador autonómico siempre aparecerá como el más próximo competidor del sistema local, y no como su valedor, tal y como se ha denunciado y podido comprobar durante estas décadas; y, por el contrario, la función del legislador estatal no puede ser, sin grave disfunción institucional, la de defender la autonomía local contra las comunidades autónomas.

El punto de inflexión determinante para la solución de este “impasse” aparece, en mi opinión, en el proceso de reforma estatutaria que se empieza a proyectar en 2004 y que culmina con la aprobación de los primeros nuevos estatutos a partir de 2006. De manera señalada, los nuevos estatutos de Cataluña, Andalucía y Baleares, con diversas formulaciones e intensidades –la diferenciación es en sí un valor positivo cuando las realidades son diversas, lo que justifica, por cierto, la apreciación del Tribunal Constitucional de que es perfectamente admisible el “anclaje estatutario” de la diversidad del régimen local (STC 109/1998)–, los nuevos estatutos, digo, consiguen hacer aparecer al sistema de gobierno local como verdadero protagonista de la articulación democrática y territorial de cada colectividad.

En distintos capítulos y pasajes de este libro se exponen detalladamente las sucesivas etapas que ha ido cubriendo la ascensión de la garantía de la autonomía local hacia la cima de su máxima protección normativa posible, que se encuentra, como digo, en su plasmación estatutaria, formando así bloque con la garantía derivada directamente de la Constitución. Acaso sea éste un resultado visible, estable y eficaz del largo proceso de maduración que era necesario recorrer para hacer encajar mejor las piezas del engranaje del sistema autonómico.

\* \* \*

Como señalé al principio de esta introducción, este libro recoge el resultado del estudio efectuado a lo largo de más de diez años. Durante este

tiempo, los distintos capítulos en que se estructura el libro, y el epílogo con que se cierra, han ido viendo la luz, total o parcialmente, en distintas publicaciones, de lo que se da cuenta en cada caso, de modo que se facilita su localización completa y, además, la ubicación cronológica de algunas referencias. Una buena parte han aparecido bajo el epígrafe de “Valoración general” en las sucesivas ediciones del *Anuario del Gobierno Local*, que bajo mi dirección publica periódicamente desde 1995 el Instituto de Derecho Público de Barcelona, primero en colaboración con la Diputación de Barcelona, y posteriormente en colaboración con la Fundación Democracia y Gobierno Local. En algún caso, se incorporan parte de mis colaboraciones, periódicas o como estudio monográfico, en el *Informe comunidades autónomas* que el mismo Instituto viene editando anualmente desde 1989, primero bajo la dirección de Eliseo Aja y en los últimos años bajo la de Joaquín Tornos. Esta última referencia me brinda la ocasión para hacer pública la satisfacción por el trabajo conjunto que desde hace tantos años me une con los miembros del Instituto de Derecho Público, y en particular con los dos profesores citados.





# 1. La autonomía local en España, a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio<sup>1</sup>

## Introducción: Veinte años de Constitución, veinte años de ayuntamientos democráticos

La fecha de dos aniversarios emblemáticos como los señalados ayuda a enmarcar correctamente el contexto en el cual debe hoy situarse el análisis del estado del gobierno local como sistema de articulación política y organización administrativa de las colectividades territoriales. En efecto, el desarrollo constitucional, la aplicación efectiva del programa de transformación política expresado en el hecho constituyente, significa el presupuesto básico desde el cual debe valorarse la recíproca incidencia entre el mismo y la posición del nivel local de gobierno y de administración.

Y desde esta perspectiva, no cabe ninguna duda del especial y decisivo valor constructivo que tiene encomendado el sistema político municipal en la plasmación del principio democrático. Ha sido justamente reconocido y destacado cómo el ejercicio efectivo de esa misión de tan hondo significado constitucional viene siendo desempeñado con plenitud por las instituciones locales. La praxis política ha satisfecho, pues, las expectativas abiertas por la Constitución, al mismo tiempo que ha puesto de manifiesto los

---

1. En el presente trabajo se recogen algunas de las reflexiones que he desarrollado en el estudio de valoración general "La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio", en el *Anuario del Gobierno Local 1998*, Marcial Pons-Diputación de Barcelona, 1998, así como en mis colaboraciones "La Administración local en las comunidades autónomas" y "La nueva posición del gobierno local en el Estado de las autonomías", en el *Informe comunidades autónomas 1998*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1999.

déficits en el funcionamiento del sistema que conviene afrontar. Déficits, por una parte, derivados de las peculiaridades que el sistema de partidos políticos proyecta en el escalón local, cuya manifestación más llamativa es el fenómeno del “transfuguismo”. Y déficits, por otra parte, más bien organizativos que se hacen visibles en el funcionamiento de los órganos locales y de las relaciones entre ellos, señaladamente en la limitada capacidad de decisión y de acción ejecutiva reconocida al alcalde.

Junto a lo acabado de señalar, las insuficiencias competenciales y financieras vienen siendo constantemente denunciadas desde las instancias municipalistas como el principal hándicap para la efectiva configuración de la autonomía como forma de ejercicio responsable de políticas propias. Pero ello no ha impedido, a pesar de todo, el extraordinario desarrollo de iniciativas y de acciones políticas propias por parte de los entes locales dirigidas a la satisfacción de los intereses de la comunidad. Entre las cuales cabe señalar, como verdadero indicador del compromiso público con los intereses de la colectividad, las actuaciones locales en materia de promoción y servicios sociales, urbanismo y vivienda, promoción de la actividad económica.

A lo largo de los últimos años, no obstante, se ha ido llegando al convencimiento de que los instrumentos jurídicos y los elementos básicos que configuran el régimen local necesitan una reconsideración, porque son ya insuficientes para solventar los problemas de encaje del sistema de gobierno local en la estructura constitucional del Estado: a) en primer lugar, las limitaciones de la configuración constitucional de la autonomía local como una garantía institucional, y la necesidad de completar y fortalecer su funcionalidad con otros principios y figuras; b) en segundo lugar, la rígida uniformidad, todavía, del régimen local, a pesar de la diversidad y pluralismo que cabía esperar de la consolidación del Estado de las autonomías; en tercer lugar, en relación con esto, la discutida intensidad con que puede admitirse el carácter bifronte del régimen local, y la solución a la cuestión de la vinculación o interiorización del orden local respecto del autonómico.

La garantía institucional de la autonomía local, concebida como un instrumento defensivo, no permite ofrecer un contenido positivo de la misma. La doctrina del Tribunal Constitucional, además, ha equiparado esta garantía de la autonomía local con lo que es una competencia básica estatal en virtud del artículo 149.1.18 de la CE; de manera que por una parte se reduce el “gobierno y Administración” de los municipios a lo que es mero régimen jurídico-administrativo y, por otra parte, se hace con-

fundir la defensa constitucional de la autonomía local con la defensa de las competencias del Estado frente a las comunidades autónomas. Dinámica a todas luces distorsionadora. Por otro lado, tampoco ha podido ser aclarada la posición de la ley de bases respecto de las leyes sectoriales en el sistema de reconocimiento de competencias a los municipios.

En el momento presente es necesario, pues, alentar la reflexión y la discusión sobre estas cuestiones, de cara a ir diseñando una nueva articulación entre los distintos niveles de organización territorial.

Para ello voy a poner en juego los datos jurídico-institucionales que ofrece la evolución más reciente respecto de las tres vertientes señaladas, datos que deben encuadrarse previamente en el doble contexto de la dinámica política interna referida al Pacto Local, por un lado, y de la interacción entre autonomía local y proyección europea, por otro.

### 1.1. Del “Pacto Local” a las “medidas para el desarrollo del gobierno local”

La dinámica del llamado *Pacto Local*,<sup>2</sup> que viene siendo observada desde hace años en estas mismas páginas, se ha movido en torno a todas las preocupaciones señaladas, como es sabido, y ha acabado en el último periodo por desembocar, siquiera parcialmente, en una acción política a doble nivel: por una lado, la firma de un acuerdo entre las principales fuerzas políticas con representación parlamentaria, denominado “Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales”, de fecha de 7 de julio de 1998. Por otra parte, el impulso legislativo por el Gobierno de una serie de “Medidas para el desarrollo del gobierno local”, sobre la base de la propuesta formulada en un amplio documento de 29 de julio de 1997, y que se ha traducido parcialmente en la presentación ante el Congreso de varios proyectos de ley.<sup>3</sup>

Por lo que se refiere al Acuerdo sobre el código deontológico, basta señalar aquí cómo las medidas previstas son de muy diverso signo, ya que comprometen tanto a los partidos políticos a modificar sus conductas, así como

---

2. Sobre el significado del mismo, *vid.* T. FONT LLOVET, “El gobierno local, entre el Estado autonómico y la Unión Europea: Hacia el Pacto Local”, *Autonomies. Revista Catalana de Derecho Público*, 20 (1995), p. 101 y ss.

3. En la edición del *Anuario del Gobierno Local 1998* se dedican estudios específicos a algunos de los principales problemas que surgen en torno a estas iniciativas: *vid.* los estudios de Luis Ortega y de Luis M. Díez-Picazo.

sus respectivos estatutos, como al Gobierno a presentar diversos *proyectos* legislativos que puedan dar cobertura a los objetivos propuestos. Incluso presupone modificaciones de los reglamentos orgánicos municipales, lo que revierte de nuevo en una responsabilidad de los partidos políticos, ahora en sus diversas articulaciones territoriales. Sin fuerza jurídicamente vinculante, habrá que esperar de la praxis posterior a las elecciones locales de 1999 la confirmación de la viabilidad del compromiso adquirido.<sup>4</sup>

Es evidente que a ello deberían ayudar en alguna medida las proyectadas modificaciones de la Ley orgánica del régimen electoral general relativas, entre otros aspectos, al régimen de la moción de censura y a la introducción de la cuestión de confianza por parte del alcalde, vinculada a presupuesto, ordenanzas fiscales, reglamento orgánico, planes generales de urbanismo, con determinadas vinculaciones entre ambas figuras, limitando, por ejemplo, a quienes voten a favor de la confianza, la posibilidad de presentar una moción de censura en los meses inmediatos. Tales medidas, que tienden a reforzar la estabilidad y la gobernabilidad, deben conjugarse con las reformas a introducir en la Ley de bases de régimen local dirigidas a dotar de mayores competencias al alcalde y de correlativos poderes de control al Pleno municipal.

Asimismo se tramitan parlamentariamente proyectos de modificación de la Ley orgánica del derecho a la educación, del derecho de reunión, de seguridad ciudadana, de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y de aguas. En su conjunto, aportan pequeños elementos de intervenciones competenciales, de participación de los entes locales en órganos o procedimientos estatales, o de subsanación de déficits normativos en materias sancionadoras. Retoques, en síntesis, que en este nivel de actuación del legislador estatal no significan ninguna transformación del sistema local en su conjunto.

Mucha mayor trascendencia, desde un punto de vista institucional, puede llegar a revestir la modificación de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional para establecer un mecanismo específico de *protección de la autonomía local*, deficiencia de nuestro sistema tantas veces denunciada y cuyo sólo intento de solución, al margen de la opción procesal por la que se incline el legislador, merece una especial atención, por lo que más adelante me referiré a ello con mayor detalle.

---

4. Se publica su texto en el *Anuario del Gobierno Local 1998*, con un estudio preliminar de L.M. Díez Picazo.

En definitiva, con ese conjunto de medidas para el desarrollo del Gobierno local, que incluye, además, ciertos compromisos del Gobierno de carácter más administrativo, se intenta proceder de manera coordinada entre la acción política y la legislativa, por la vía del acuerdo previo, que se revela una vez más indispensable en la definición de los puntos esenciales de la articulación territorial del Estado que alcanza, como es natural y ahora se hace evidente, al nivel local como sistema de gobierno democrático y autónomo.

Ahora bien, debe precisarse de inmediato que “éste” no es el pacto local que hasta ahora ha venido impulsando la FEMP, en el sentido sobre todo de que están prácticamente ausentes del mismo los aspectos de mayor *atribución competencial* y de mejora del sistema de *financiación*, que verdaderamente son los que actualizan el contenido potencial de la autonomía local. Pero una vez señalado el dato, lo que interesa poner de relieve es que tal carencia no hace sino sacar a la superficie la necesidad de replantear la cuestión local de forma global, con lo que implica la incidencia en la misma de la estructura del Estado autonómico. Porque en los veinte años de Constitución y de ayuntamientos democráticos debemos lógicamente entreverar, como elemento inherente, definidor, los veinte años de sistema autonómico, que han consolidado definitivamente la articulación política territorial en torno a las comunidades autónomas. Ellas son sin ningún género de dudas las principales competidoras de las instancias locales; pero que en una dinámica de mayor progreso autonómico han de ser, por el contrario y paradójicamente, sus principales interlocutoras.

El déficit del Pacto Local en lo competencial obedece claramente a que el principal acervo de esta naturaleza, que es de índole ejecutiva, corresponde mayoritariamente a las comunidades autónomas. Ni el Estado tiene suficientes competencias básicas en lo sectorial para atribuir directamente competencias locales, ni la utilización de esta posibilidad, amparada en una determinada interpretación del artículo 2.2 de la LBRL, que la STC 214/1989 dio por admisible según cada caso concreto, ofrece ninguna seguridad. Y así es como desde un primer momento se consideró, por un lado, imprescindible involucrar en el Pacto Local a todas las administraciones implicadas; pero al mismo tiempo, por otro lado, se entendió que debía restringirse el ámbito del acuerdo a las fuerzas políticas, para que fueran éstas quienes trasladaran el compromiso a las comunidades autónomas donde estuvieran representadas o donde tuvieran responsabilidades de gobierno.

Por consiguiente, el consenso imprescindible en el conjunto de los ámbitos afectados por el Pacto Local ha quedado reducido a unas cuestiones esenciales de reforma institucional, ya que el plato fuerte de pacto, en sustancia, ha quedado fuera del mismo. E incluso en relación con las medidas que se han impulsado como proyectos legislativos, la participación producida de forma más relevante lo ha sido a nivel de grupos parlamentarios en el Congreso y no al nivel institucional de las comunidades autónomas, como sería claramente conveniente y útil.

Lo cierto es que, desde la perspectiva de la valoración de la dinámica efectivamente seguida, ha sido ya puesta de relieve esta falta de intervención de las comunidades autónomas en el proceso de formulación de las medidas para el desarrollo del gobierno local. Esta situación es tanto más grave si se considera al respecto que algunos de los temas abordados son de implicación *específicamente autonómica*: así, por ejemplo, la reforma de la LOTC, para dar cabida a un nuevo mecanismo jurisdiccional de defensa de la autonomía local, aun si su formulación se incluyese en el ámbito de la estricta competencia exclusiva estatal, ofrece de entrada una afectación y una incidencia directa en dos cuestiones estrictamente autonómicas: a) por implicar un nuevo y por ello mayor control de las leyes de las comunidades autónomas, al ampliarse la legitimación prevista constitucionalmente, y b) por atribuir funciones preceptivas a órganos consultivos de las comunidades autónomas, que en muchos casos son de naturaleza o relevancia estatutaria. El propio Consejo de Estado, en su Dictamen núm. 2484/1998, llama la atención sobre el sorprendente vacío que se produce en este aspecto, y señala que no sólo habría sido oportuno, sino que todavía lo es, contar con la colaboración de las comunidades autónomas o al menos con el conocimiento de su parecer.

No puede decirse, en las actuales circunstancias, que la tramitación por el Senado del citado proyecto de ley orgánica pueda suplir suficientemente el déficit participativo indicado. Y en cambio, esta intervención de las comunidades autónomas es exigible, más aún, cuando los anteproyectos preparados en esta materia revelan “el loable propósito de relacionar el sistema local con órganos creados en el desarrollo estatutario”, como bien pone de manifiesto el Consejo de Estado pensando en los órganos consultivos autonómicos. En la última parte me detendré en esta cuestión, pero ahora he querido destacar el punto referente a la delimitación de los sujetos participantes en el supuesto Pacto Local. Igual que en anteriores procesos destinados a diseñar un acuerdo básico en aspectos de estructura bási-

ca del sistema político territorial –acuerdos autonómicos de 1981, pacto autonómico de 1992– los acuerdos se estipulan entre las fuerzas políticas parlamentarias, que pudieran incluir las nacionalistas, y, en su caso, con el Gobierno. Pero institucionalmente no son las comunidades autónomas las protagonistas de una negociación o acuerdo de este tipo. Parece claro que la falta de la sede adecuada para efectuar esta participación autonómica de carácter institucional –el Senado ha de llegar indefectiblemente a poder desarrollar esta función– es una de las razones que están desvirtuando la dinámica de los grandes acuerdos relativos a la organización y funcionamiento del sistema de las autonomías territoriales.

No obstante, debe señalarse que en la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado se celebró una sesión informativa el 16 de abril de 1998 donde el ministro de Administraciones Públicas presentó el estado de las negociaciones con la FEMP y los proyectos legislativos que se iban a tramitar como expresión del Pacto Local. Y en esta sesión de la Comisión General participaron los consejeros competentes de ocho comunidades autónomas. Un pequeño paso para formar acuerdos, quizá. Pero lo cierto es que los representantes de algunas comunidades autónomas lo que apuntaron fue, precisamente, su preocupación porque el Pacto Local no llevaba el camino de ser un “pacto de Estado” que involucrase a todas las comunidades autónomas, atendidas las ausencias significativas. Esta sola circunstancia muestra bien claramente la necesidad de conectar la complejidad de la evolución del sistema autonómico con las exigencias de un acuerdo o Pacto Local.

## 1.2. El contexto europeo de la autonomía local

### 1.2.1. El papel de la subsidiariedad

Preside el último periodo cronológico la conclusión del Tratado de Ámsterdam. España acaba de ratificarlo, por la Ley orgánica 9/1998, de 16 de diciembre, con una ausencia de debate político llamativa. Pero aquí interesa destacar los esfuerzos realizados para proyectar en el ámbito europeo, de una forma cada vez más efectiva, las exigencias derivadas del principio de autonomía local en la estructuración política y en el funcionamiento de la Unión.

En anteriores ediciones el *Anuario* se ha hecho eco del proceso precedente a la firma de Ámsterdam, respecto del cual cabe recordar la actividad del Comité de las Regiones, previa a la Conferencia Intergubernamental de



1997, y la celebración de la Cumbre de Ciudades y Regiones. A pesar de las propuestas realizadas para que la formulación del principio de subsidiariedad incluyera una referencia a las autonomías regionales y locales existentes en el interior de los estados miembros, al final no se consiguió el reconocimiento de la autonomía local en el Tratado. Se había propuesto la adopción de un protocolo anejo al Tratado que modificara la redacción del artículo 3.B del Tratado de la CE, que se consideraba insuficiente, en los términos del Dictamen sobre la revisión del Tratado de 21 de abril de 1995 (ponente Sr. Pujol):

“La Comunidad intervendrá conforme al principio de subsidiariedad sólo en la medida en que los objetivos de la acción emprendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los estados miembros y las colectividades regionales y locales dotadas de competencia según el Derecho interno de los estados miembros.”

Y en esa misma ocasión el Comité instaba a los estados miembros a “aplicar en su interior el principio de subsidiariedad en relación con regiones y entes locales”.

Pero, en realidad, en el contexto de Ámsterdam se ha conseguido únicamente la adopción de un protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que se incorpora como anexo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, cuyo apartado 5) establece:

“Para que la actuación comunitaria esté justificada, deberán reunirse ambos requisitos del principio de subsidiariedad: que los objetivos de la acción propuesta no pueden ser alcanzados de manera suficiente mediante la actuación de los estados miembros *en el marco de su sistema constitucional nacional*, y por consiguiente, pueden lograrse mejor mediante la actuación de la Comunidad.”

La simple mención al marco del “sistema constitucional nacional” o interno –que alude inevitablemente a la estructura territorial– es ya un pequeño avance, como lo es la mención expresa que se efectúa, en el apartado 9) del mismo protocolo, a las autoridades locales, al advertir la necesidad de que la Comisión tenga en cuenta el principio de proporcionalidad en el establecimiento de cualquier carga financiera o administrativa que pueda recaer sobre los distintos sujetos públicos y privados.

En cambio, España no suscribió la Declaración sobre la subsidiariedad de Alemania, Austria y Bélgica, que dice así:

“Para los gobiernos alemán, austriaco y belga es evidente que la acción de la Comunidad Europea, de conformidad con el principio de subsi-

diariedad, no sólo afecta a los estados miembros sino también a las entidades, en la medida en que éstas disponen de un poder legislativo propio que les confiere el Derecho constitucional nacional.”

En la dinámica de evolución hacia un horizonte federalista, la incorporación de España a esta Declaración hubiera sido algo más que meramente simbólica, y probablemente vienen de ahí las reticencias del Gobierno español a suscribirla, aunque se han aducido otras razones de carácter más coyuntural. En cualquier caso, tampoco queda amparada la autonomía local con esta Declaración, coherentemente, por otra parte, con el carácter preferentemente intraestatal –cuestión interna– de su articulación orgánica en los sistemas federales.

Dentro del contexto en que nos encontramos, en torno a la evolución de los principios de origen europeo que pueden resultar favorables a la posición del gobierno local, debe hacerse mención a la aplicación jurisprudencial, por los tribunales españoles, del principio de subsidiariedad. En este sentido, cabe destacar la STS de 3 de abril de 1998 (Aranzadi 3372), en la que se resalta la naturaleza de las relaciones de cooperación local como una relación voluntaria. Por este motivo, se considera que es contraria a la autonomía local la inclusión de obras municipales en el Plan provincial de cooperación a las obras y servicios municipales que no hayan sido acordadas previamente por el ayuntamiento. Como argumentación que refuerza el juego del principio de autonomía y de la titularidad de la competencia afectada como criterios para exigir la necesaria aceptación por el municipio de la obra o servicio a implantar, el Tribunal Supremo a mayor abundamiento se refiere al “principio institucional organizativo de subsidiariedad” que exige la atribución de competencias y responsabilidades públicas a las autoridades más próximas a los ciudadanos, que se encuentren en condiciones de ejercerlas (artículo 2.1 de la LBRL y artículo 4.3 de la CEAL).

Se trata, pues, de una primera referencia del Tribunal Supremo a la eficacia interpretativa de dicho principio, lo que de por sí es ya relevante, cuya fundamentación la encuentra la sentencia en el propio Derecho local –LBRL, CEAL– sin necesidad de acudir a trasvases de sus formulaciones en las disposiciones comunitarias. La aplicación de la Carta Europea de la Autonomía Local por la jurisdicción contencioso-administrativa está dejando de ser algo inusual o exótico, según la práctica de los últimos años, impulsada en parte por la actitud favorable de los tribunales superiores de justicia. Ahora se da un paso más, puesto que de la misma se extrae ya una

formulación de principios generales como el de subsidiariedad, conectados, además, con su expresión “ordinaria” en la legislación local básica.

También algunas novedades legislativas están positivizando ya la proclamación del principio de subsidiariedad. Citemos, así, la Ley 5/1997, de 22 de julio, de administración local de Galicia.

La conexión entre el gobierno local y las instituciones europeas se pone de manifiesto también en la actividad del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En los últimos tiempos puede destacarse la STEDH de 2 de septiembre de 1998, Ahmed y otros contra Reino Unido. En la misma se señala que la normativa adoptada en el Reino Unido que establece la prohibición de que determinados funcionarios locales desarrollen ciertas actividades políticas (inelegibilidad en cualquier elección, detentar cargos en partidos políticos, etc.) no contradice el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (libertad de opinión). Y ello es así ya que el Tribunal considera que se trata de restricciones admitidas por el artículo 10.2, puesto que se fundan en la finalidad legítima de proteger los derechos de otras personas, los electores y los electos, y es una medida necesaria en una sociedad democrática: garantizar la neutralidad política de los altos funcionarios (entre ellos, especialmente, los que desarrollan funciones de asesoramiento, incluidos el equivalente al secretario de la corporación).

La medida, adoptada en el contexto de la política de moralización de la vida pública y de transparencia de la Administración, afectaría a más de 40.000 funcionarios, 12.000 de ellos pertenecientes a la primera categoría de afectados. Es evidente que en el ejercicio de su función jurisdiccional, el TEDH se limita a analizar la compatibilidad de la medida con el Convenio Europeo, pero queda al margen de su actuación el juicio de oportunidad acerca de la política emprendida. Lo que merece destacarse es la entrada en juego de la ponderación acerca del carácter necesario de la restricción para la salvaguarda de una sociedad democrática, que requiere de la neutralidad política de los funcionarios. Vinculación que es, como sabemos, especialmente intensa en el ámbito de la Administración local, debido precisamente a su estructuración directamente democrática.

### **1.2.2. Las recomendaciones del Consejo de Europa. Los servicios públicos locales y el control sobre las entidades locales**

Situados en el ámbito de las instituciones del Consejo de Europa, señalemos que éste continúa desplegando una intensa actividad en el campo de la consolidación del gobierno local como elemento fundamental de un sis-

tema político democrático. Al recordar la importancia decisiva de su actuación precedente, que se simboliza en la CEAL, sobresale en el periodo más reciente la proyección sobre los países del Este europeo, cuya equiparación al régimen mínimo europeo de derechos y libertades públicas –Convenio Europeo de Derechos Humanos– se conecta inescindiblemente con el régimen mínimo de derechos y libertades locales, a través del seguimiento de la aplicación de la CEAL y la actividad del Comité por la Democracia Local.

Precisamente por la trascendencia política y jurídica de esta “proyección local” del Consejo de Europa, es de destacar la atención que el mismo merece por parte de nuestra jurisprudencia más reciente. En concreto, puede traerse aquí como excelente muestra la STS de 20 de febrero de 1998, sobre la que luego volveré, que asume en sus fundamentos jurídicos el significado del preámbulo de la CEAL y textualmente proclama que “El derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos forma parte de los principios democráticos comunes a todos los estados miembros del Consejo de Europa, derecho que en el nivel local puede ser ejercido más directamente, lo que permite una administración a la vez eficaz y próxima al ciudadano”.

Pues bien, entre la actividad del Consejo de Europa, podemos seleccionar, por la especial proyección sobre el sistema local, algunas recientes recomendaciones del Comité de Ministros a los estados miembros. Así, en primer lugar, la Recomendación 97 (7), de 1 de abril de 1997, sobre los servicios públicos locales y los derechos de sus usuarios, en la que se expresa una formulación de principios y criterios sobre el papel de las entidades locales en la satisfacción de los principios de igualdad, cohesión social, etc., mediante la prestación de los servicios públicos.

Vale la pena llamar la atención sobre la conveniencia de abrir una reflexión, más detenida de la que cabe efectuar en este momento, acerca del contraste que se produce en este punto entre el Derecho Comunitario y la perspectiva del Consejo de Europa. En extrema síntesis, vemos cómo el Derecho Comunitario contempla el servicio público como una excepción a la libre competencia; mientras que el Consejo de Europa lo considera como una expresión de la autonomía local y manifestación del principio de libre administración y de protección del ciudadano.

Las distintas consecuencias que derivan de una y otra perspectiva marcan realmente una diferente concepción del papel del poder público, y en concreto de la Administración local, en la protección de la situación subjetiva de los ciudadanos, como portadores de derechos y libertades polí-

ticas fundamentales o como simples agentes de las relaciones económicas. La puesta en conexión de ambas exigencias indica, una vez más, como digo, la conveniencia de reflexionar detenidamente también sobre el déficit o debilidad de verdaderos y efectivos principios políticos de funcionalidad democrática en la dinámica comunitaria y sobre el papel que la democracia local puede jugar en su superación.

Por lo demás, la Recomendación comentada hace hincapié en el “principio de la disposición más favorable”, según el cual las garantías de que se benefician los usuarios de los servicios públicos no deberían ser menores que las concedidas a los clientes de las empresas privadas. Y junto a ello, se insta a la creación de mediadores o autoridades de garantía en los servicios públicos, para atender a las funciones de resolución de reclamaciones, control del servicio, etc. La idoneidad del ámbito local para la introducción de este tipo de recomendaciones aparece especialmente clara, por la dimensión de los servicios y por la proximidad institucional al ciudadano.

En segundo lugar, podemos destacar la Recomendación (98) 12, de 18 de septiembre de 1998, sobre el control de la actividad de las entidades locales. Se trata de un claro alegato en favor de la distinción entre el control jurisdiccional, de legalidad, y el control político de carácter democrático. A partir de la necesidad de reconocer una *presunción* en favor de la atribución de competencias locales con el carácter de propias y no delegadas, se sostiene que el control judicial ha de excluir el poder de sustitución del juez en el juicio de oportunidad de un acto adoptado por una entidad local. Si dicho control es considerado necesario, es preferible que deba efectuarse por la Administración de tutela.

Late en el fondo la misma preocupación que suscita en nuestro país la falta de atribución de competencias a los municipios por parte del legislador, sobre todo autonómico. La extraordinaria restricción de los poderes de tutela está conduciendo a la reserva competencial en favor de las comunidades autónomas, otorgando a los entes locales sólo un derecho de participación procedimental. A lo máximo, se llega a la delegación de competencias, técnica que permite la disponibilidad de instrumentos de control por parte de la comunidad autónoma. Se produce, pues, un “efecto perverso” capaz de sembrar alguna incertidumbre acerca de la idoneidad del sistema competencial y de controles vigente, debido a su influencia en la atribución –no ya en el ejercicio– o mejor, falta de atribución, de competencias a los municipios. Enseguida volveré sobre algunos aspectos de la cuestión de fondo implicada: autonomía local y contenido competencial.

Complementando esta cuestión, las directrices que acompañan a la Recomendación contemplan, a su vez, la necesidad de mejorar los poderes jurisdiccionales para asegurar la ejecución de las sentencias que afecten a la legalidad de los actos administrativos de tutela o de control, poderes que deben llegar, aquí sí, a la sustitución de la Administración incumplidora. En el caso de nuestro ordenamiento, la regulación de la ejecución de las sentencias contencioso-administrativas en la nueva Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa 29/1998 puede dar cobertura a intervenciones jurisdiccionales más intensas que se coloquen en la línea señalada por la citada Recomendación.<sup>5</sup>

### 1.3. Hacia la construcción de nuevos principios del régimen local

Es visible, pues, cómo la interacción entre el sistema de gobierno local y la dinámica europea en sus distintas proyecciones influye ya decididamente en la progresiva decantación de los principios de subsidiariedad, proporcionalidad, proximidad, democracia local, etc., en tanto que articuladores de nuestro régimen local. Ello ha de dar “apoyos” a la evolución del acuerdo político y sus expresiones legislativas y no legislativas, presupuestos necesarios, pero que aparecen ya insuficientes, de cara a dar un salto cualitativo en la configuración más sólida de la autonomía local.

En este sentido, resulta de gran importancia ir enriqueciendo –abriendo hacia otros ángulos– el bagaje dogmático y principal que necesita la aplicación y la interpretación del ordenamiento. Y así deben añadirse a lo anteriormente indicado otras aportaciones recientes, procedentes de la jurisprudencia o de la elaboración doctrinal, que denotan la movilidad y el dinamismo de la configuración de la autonomía local y demuestran que el tema no está ni mucho menos estancado; y que, en cualquier caso, sugieren nuevos puntos de reflexión.

#### 1.3.1. El principio de “primacía de la voluntad municipal” y la garantía constitucional de la autonomía local

La sentencia de Tribunal Supremo de 20 de febrero de 1998, Sala 3ª (ponente: Fernando Ledesma Bartret) ofrece una sugestiva idea aplicable a supuestos en los que el municipio ni siquiera tiene competencias deci-

---

5. Por el interés que ofrecen estas dos recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa, se publica su traducción en la Cuarta Parte del *Anuario del Gobierno Local 1998*.

sorias. El Tribunal Supremo ve posible deducir la existencia de un principio de *primacía de la voluntad municipal* –en el caso concreto se trata de la materia de fijación de topónimos–, ante la situación en que el órgano de asesoramiento técnico –en este caso técnico lingüístico, la Universidad de las Islas Baleares– estima admisibles tanto la opción propuesta por la entidad local para la denominación de determinados núcleos, como la adoptada por la comunidad autónoma, que es la que tiene atribuida la competencia para resolver.

En efecto, dice el Tribunal Supremo, dándose esta indiferencia técnica, debe darse primacía a la voluntad municipal. Es más respetuoso con la garantía institucional de la autonomía local y con el carácter representativo de las instituciones, que han expresado una voluntad que no es contraria a la Ley y procede de la autoridad más cercana a los ciudadanos, dar preferencia a esta voluntad que conecta más claramente con intereses colectivos de ámbito estrictamente local expresados por quienes están legitimados para ello (con cita expresa del artículo 4.3 de la CEAL).

Entiendo que la introducción de esa idea de “primacía de la voluntad municipal” puede llegar a desarrollar un papel importante en los próximos tiempos. A la vista de la abundancia de procedimientos participados en los que se limita la intervención municipal a la emisión de informes o simples alegaciones, el manejo de un criterio de resolución de los indiferentes que se producen, no en la atribución, sino en el ejercicio competencial, resulta de gran utilidad. Y ante la presunción hasta ahora admitida de la primacía de la voluntad autonómica en estos casos, por expresar intereses de ámbito superior, se opone la que conecta con el principio de mayor proximidad a los intereses locales. No habrá en la resolución autonómica vicios de ilegalidad por incompetencia, sino de ilegalidad material, por contradicción con la voluntad municipal, cuya presunción de corrección no ha sido destruida por la comunidad autónoma, puesto que ante la cuestión técnica se encuentran equiparadas ambas voluntades, ni desvirtuada por el órgano técnico.

En esta línea de consideraciones puede traerse a colación el Decreto 243/1998, de 22 de septiembre, de la Generalitat de Catalunya, que modifica el Reglamento de demarcación territorial y población de los entes locales. También en materia de fijación ortográfica oficial de denominaciones de municipios y comarcas, se intenta, dice el preámbulo, la conciliación de las discrepancias que puedan existir, respetando al mismo tiempo la prevalencia de la posición del ente local y las atribuciones del órga-

no técnico (Institut d'Estudis Catalans): así, al regular los correspondientes procedimientos, en todo caso, acaba respetándose la voluntad expresa o presunta del municipio.

En un nivel diferente, también desde la elaboración doctrinal se han sugerido recientemente nuevos elementos en torno a la configuración de la autonomía local.<sup>6</sup> Y lo primero que interesa destacar es el dato mismo de que se está en movimiento ante la insatisfacción producida hasta ahora por el uso de la figura de la garantía institucional, tal y como viene señalando en los últimos tiempos una parte de la doctrina.

Las líneas de reflexión, sumamente ricas de matices que no es posible reflejar ahora, conducen a buscar un contenido y una funcionalidad más efectiva a la proclamación constitucional de la autonomía local. Así, por la vía de desarrollar su concepción como una *garantía constitucional*, que implica no sólo la existencia de la organización sino la garantía del cumplimiento efectivo de una determinada función constitucionalmente asignada. Lo que ha de llevar a una consideración positiva, y no meramente negativa o defensiva, del contenido constitucionalmente garantizado a la institución, que es una de las limitaciones que siempre se han imputado a la figura de la garantía institucional.

### 1.3.2. La presunción en favor de las competencias propias

Las últimas aportaciones insisten, a su vez, en que la autonomía exige la gestión responsable de los intereses de la comunidad local a través de competencias propias, específicas y exclusivas, frente a aquella posición que se contentaría con que se reconozca el derecho a participar en las decisiones que afecten a los asuntos locales. Esta postura no es nueva en nuestro panorama,<sup>7</sup> habiéndose denunciando la dinámica legislativa, sobre todo de las comunidades autónomas, que tiende a: a) delegar competencias, en lugar de atribuir las como propias, y b) sustituir la atribución de competencias por mecanismos de participación orgánica o procedimental.

---

6. Entre otros cabe recordar el libro prácticamente póstumo del malogrado Joaquín GARCÍA MORILLO, *La configuración constitucional de la autonomía local*, Marcial Pons-Diputació de Barcelona, 1998, y el estudio de José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, "El debate sobre la autonomía municipal", *Revista de Administración Pública*, 147 (1998). Sus aportaciones son las que principalmente han suscitado las consideraciones que efectúo en el texto.

7. Vid. mi trabajo "Las competencias locales", en el *Informe sobre el gobierno local*, MAP-Fundació Pi i Sunyer, 1992.



Ya en 1992, en el citado *Informe sobre el gobierno local* se formulaba un juicio crítico y negativo sobre esta situación<sup>8</sup> y se hacía saltar la alarma ante el desprecio por el legislador sectorial de la exigencia de reconocer a los municipios competencias específicas, propias y por supuesto, exclusivas (p. 93), puesto que, efectivamente, se sostenía que “la autonomía exige competencias propias y de exclusiva responsabilidad del ente local” (p. 76). Concluía el citado *Informe* destacando que “lo que resulta innegable es la necesidad de reaccionar contra la tendencia generalizada de minusvalorar la importancia de la forma de atribución de las competencias. El carácter propio y específico de las competencias locales sigue siendo un índice significativo del contenido de la autonomía local” (p. 466). No obstante, se criticaba el hecho de que la LBRL no contiene un mandato expreso o de garantía de que las competencias locales deban ser atribuidas necesariamente con el carácter de propias, a diferencia de lo que expresamente recoge alguna legislación autonómica de régimen local.

Aunque esta postura no siempre ha sido correctamente interpretada, parece que se comparte cada vez más su sentido, e incluso el documento gubernamental que contiene las bases sobre el desarrollo del gobierno local incorpora idéntica crítica a la praxis legislativa seguida.

En este contexto, es útil recordar aquí la ya citada Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa (98) 12 sobre el control de la actividad de los entes locales. Como decía, contiene una serie de directrices para los estados miembros, y entre ellas se incluye la de “Prever que, salvo disposición legislativa contraria, las entidades locales ejercen competencias propias” y la de “Dar preferencia a la atribución de competencias propias por encima de la delegación de competencias, lo que implica una reducción de controles de oportunidad”.

Habrà que estar atentos, por consiguiente, al juego que progresivamente vaya a tener esa presunción, en relación con la capacidad de decisión a cuya garantía sirve la competencia propia, y que deberá completarse con la debida adecuación de la institución de la reserva de ley en la relación entre las instituciones superiores y las autonomías locales, así como la articulación propia del principio de legalidad. Porque, en efecto, se trata de instituciones jurídicas dirigidas todas a proteger el estatus de libertad del ciudadano, por lo que no pueden actuar idé-

---

8. “El panorama competencial que dibuja nuestro ordenamiento resulta, pues, muy desalentador”, *loc. cit.*, p. 75.

ticamente en las relaciones entre entes públicos. O, en todo caso, deberían jugar en favor del estatus de libertad local, que es atribuible a los municipios.

### 1.3.3. El “margen de decisión propio”. Órganos propios vs. participación

En esta línea de reflexiones en torno a viejos y nuevos principios hay que involucrar también al Tribunal Constitucional. Es cierto que la jurisprudencia constitucional sobre la autonomía local ha evolucionado realmente poco, aunque es de esperar que su futura intervención con motivo de la instauración del conflicto en defensa de la autonomía local va a facilitar una progresiva evolución. Por este momento, y en lo que se refiere a sus decisiones más recientes, hay que referirse a la STC 109/1998, de 21 de mayo, relativa a la legislación catalana sobre régimen provisional de las competencias de las diputaciones y la elaboración del Plan Único de Obras y Servicios (PUOS). En esta sentencia, reseñable por otros efectos que luego diré, el Tribunal Constitucional destaca (FJ 2) que podrá considerarse que se ha infringido la garantía institucional en aquellos casos en que tras la injerencia en la esfera competencial del ente local “no subsista una verdadera capacidad de decisión propia”.

Claro es que, en aplicación de la garantía institucional, la concreción de este criterio al caso específico deberá hacerse sin contar con una previa delimitación del contenido decisorio protegido. Ése es el problema. Y así, en el FJ 7 el Tribunal se limita a señalar, refiriéndose al caso concreto, que dentro del ámbito competencial de “cooperación económica” las diputaciones conservan un margen de decisión propia –que es lo que exige la garantía institucional– a pesar de la facultad coordinadora de la comunidad autónoma fijada por la legislación autonómica cuestionada. Lo que habrá que preguntarse es si “cualquier margen” de decisión es suficiente.

En cambio, a continuación, la propia STC relaciona con la garantía institucional el dato de que las diputaciones tienen garantizada su presencia en la confección del PUOS mediante su participación en la Comisión Autonómica de Cooperación Local: “actuando así el legislador autonómico en consonancia con el derecho de los entes locales a participar en los asuntos que les afecten inherente a la garantía institucional de la autonomía local; derecho cuya necesaria observancia, por lo demás, recuerda expresamente el artículo 2.1 de la LBRL, tanto al Estado como a las comunidades autónomas.”

Pero creo que hay un pequeño –pero importante– equívoco: la STC entiende el derecho a participar como participación procedimental, y ésta sería la que es inherente a la garantía institucional. Creo, en cambio –ésta es una larga polémica– que este precepto de la LBRL exige al legislador asegurar el derecho a intervenir “atribuyéndoles las competencias” que sean necesarias, y por consiguiente debería entenderse que se refiere a competencias que deben ser ejercidas por *órganos propios*. Esta última exigencia derivaría de la ya lejana doctrina de la STC 42/81, de 28 de julio, donde se definió ya la “autonomía como derecho de la comunidad local a participar, a través de *órganos propios*, en el gobierno y la administración de cuantos asuntos les atañen”.

Más aún, nótese que el artículo 3.1 y 2 de la CEAL, al definir la autonomía local como el derecho a ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, dispone que tal derecho “se ejerce por asambleas o consejos integrados por miembros elegidos por sufragio [...] y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos”. La autonomía local se ejerce, pues, por órganos –colegiados– propios, esto es, por las instituciones políticas democráticas del gobierno local.

En atención a lo anterior, cabría, pues, poner en duda que la participación de los entes locales, las diputaciones, a través de la Comisión de Cooperación Local sea “suficiente” para “satisfacer” la inexcusable participación constitucionalmente exigida. Más en general, se plantea una vez más ajustar a su carácter estrictamente complementario el criterio de la participación procedimental e incluso orgánica, pero que no puede conformarse como sustitutivo del derecho a expresar una capacidad de decisión responsable por medio de los propios órganos democráticamente elegidos.

#### **1.3.4. La cláusula general de competencias municipales: el principio de universalidad de la competencia**

Por otra parte, la doctrina se plantea sacar mayores consecuencias jurídicas de la cláusula general de competencia municipal establecida en el artículo 25.1 de la LBRL, según la cual “el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”. Se ha indicado, en ocasiones, que este precepto lo que determina es el círculo de capacitación, que no atribuye ni garantiza competencias.

Lo que ahora se propone<sup>9</sup> es interpretar que de dicha cláusula deriva una presunción de competencia municipal en el marco de las leyes y, por tanto, incluso ante la ausencia previa de regulación legal, dando continuidad a propuestas ya avanzadas anteriormente (C. Pareja, F. Sosa). Así, la cláusula general se traduce en una competencia de carácter residual en manos de los municipios para desarrollar toda clase de actividades que consideren de interés para su comunidad, siempre que la ley no haya ocupado este espacio reservándolo para otro nivel de administración en virtud de un interés prevalente que así lo exija.

Se trata, en definitiva, de incorporar la aplicación de la doctrina de la sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán Rastede, de 23 de noviembre de 1988,<sup>10</sup> referida al principio de la *universalidad de la competencia*: “aunque no forme parte del contenido esencial de la autonomía municipal un catálogo competencial que se determine por referencia a determinadas materias [...], sin embargo, sí se integra en él la potestad de asumir, sin necesidad de título especial de atribución, todos los asuntos de carácter local que no hayan sido ya atribuidos por ley a otra Administración.”

Por otra parte, se destaca, además, que la expresión “en el ámbito de sus competencias” del artículo 25.1 de la LBRL es superflua si se interpreta como circunscripción de la capacidad de actuación municipal a lo previa y expresamente atribuido por la ley. No creo que haya dudas al respecto. Véase, sino, cómo algo parecido ocurre en el artículo 4 de la LBRL, al circunscribir la atribución de potestades de los entes locales “dentro de la esfera de sus competencias”. De entenderse este precepto en el sentido limitador, se caería en el absurdo de reconocer a los entes locales la presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos sólo “dentro de la esfera de sus competencias” –eso sería destruir la presunción– cuando además las normas básicas sobre el régimen de las administraciones públicas no contemplan tal restricción –artículos 56 y 57 de la Ley 30/1992– ni tampoco la misma LBRL, en su artículo 51.

Por cierto, que este tipo de primacía en favor de la competencia municipal a que venimos haciendo referencia la encontramos ya plasmada nor-

---

9. J.L. CARRO, *loc. cit.*, p. 93.

10. Vid. Luciano PAREJO, “Comunicación”, en J. García Morillo, *op. cit.*, p. 52 y ss.; Javier BARNÉS, “Subsidiariedad y autonomía local en la Constitución”, en este mismo *Anuario del Gobierno Local* de 1997, vol. I, p. 53 y ss.

mativamente en la legislación comparada, y concretamente en la Ley italiana de autonomía local de 1990, donde se establece que corresponden al municipio “todas las funciones administrativas de interés municipal [...] salvo lo que no esté expresamente atribuido a otros entes”; al margen de que luego se producirá la acogida del principio de subsidiariedad en la Ley Bassanini 59/1997.

Y también en la más reciente legislación local de nuestro país –cabe decir, asimismo, la más moderna– tal principio de universalidad encuentra su debido reflejo. Me refiero a la Carta Municipal de Barcelona, aprobada por la Ley catalana 22/1998, de 30 de diciembre. En su preámbulo se declara ya que “la Carta Municipal nace con el deseo de dar respuesta a la demanda de mayor proximidad que hacen las grandes ciudades de Europa; de dar prioridad al nivel de Administración más cercano; de construir la Europa de la subsidiariedad”. El artículo 58, que contiene normas generales sobre las competencias municipales, se cierra con la cláusula de que “en cualquier caso, el Ayuntamiento puede promover todo tipo de actividades y prestar todos los servicios públicos que afecten al interés general de los ciudadanos y que no estén expresamente atribuidos a otras administraciones públicas. En este supuesto, el Ayuntamiento puede hacer actividades complementarias de las propias de estas administraciones”.

### **1.3.5. El contenido no competencial de la autonomía local**

Una última reflexión en torno a la evolución de la concepción de los elementos básicos de la autonomía local es la que nos habría de llevar a profundizar en la idea de que la capacidad efectiva de intervención sobre todos los asuntos que afectan a la comunidad local no se expresa sólo en la atribución y el ejercicio de competencias administrativas, sino en otras posiciones jurídicas que puede ostentar el municipio.

#### ***1.3.5.1. La legitimación procesal de los municipios***

Así sucede, por ejemplo, con la legitimación de los municipios para actuar procesalmente. El recurso a la acción judicial es evidentemente uno de los instrumentos a disposición de los municipios para actuar o intervenir en aquellos asuntos de interés local que se ven afectados por una actuación, formalizada o no, o por una inactividad de otra Administración, señaladamente la del Estado y, más aún, las de las comunidades autónomas. En este sentido hay que mencionar aquí la nueva Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa 29/1998, de 13 de julio, cuyo artículo 19.1.e) contem-

pla específicamente la legitimación de las entidades locales territoriales para impugnar los actos y disposiciones –y habrá que añadir también la inactividad, y la vía de hecho– de la Administración del Estado y de las comunidades autónomas “que afecten al ámbito de su autonomía”. Se retoma, así, lo dispuesto en el artículo 63 de la LBRL, pero con una expresión algo más abierta, que además contrasta con la del apartado h) del propio artículo 19.1 de la LJ, que legitima a las entidades de Derecho público para impugnar actos que afecten “al ámbito de sus fines”. En cualquier caso, dicha regla de legitimación es algo distinto que se añade a la legitimación general por ostentación de derecho o interés legítimo, según el apartado a) del mismo artículo.

Lo que es importante tener en cuenta es que la legitimación por afectación de la autonomía local, esta posición que permite una expresión no competencial de la propia autonomía, a su vez no se circunscribe a la afectación a las propias competencias. Afectar al propio ámbito de autonomía, incidir en el mismo, no equivale ni se restringe al supuesto de lesionar o menoscabar su contenido o manifestación competencial. En este sentido es útil traer a colación la evolución que ha experimentado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a la hora de apreciar la legitimación de las comunidades autónomas para interponer recurso de inconstitucionalidad, restringida por el artículo 32.2 de la LOTC a los supuestos de normas que “puedan afectar a su ámbito de autonomía”. Pues, como es sabido, el Tribunal ha acabado por admitir que pueden las comunidades autónomas impugnar aquellas normas que sólo indirectamente afectan a sus competencias e incluso aquellas que inciden únicamente en los intereses de la comunidad autónoma sin una dimensión competencial concreta. Así, la STC 56/1990, referida a la LOPJ.

Por esta razón, creo que situaciones como las resueltas por las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 821 y 822/1997 pueden ser contempladas desde una perspectiva distinta a la adoptada en las mismas. Se trata de la impugnación por parte de un ayuntamiento y de un consejo comarcal del decreto autonómico de prórroga por quince años del plazo de la concesión de una autopista de peaje que discurre por su territorio. El Tribunal Superior de Justicia aprecia la falta de legitimación de estas entidades locales por entender que no ostentan ni interés directo –ni legítimo– (artículo 28 de la LJ), ni se produce afectación de su autonomía (artículo 63.2 de la LBRL), puesto que no tienen

competencias en materia de autopistas de peaje, y según se dice el círculo de sus intereses viene determinado por el haz de competencias que se le atribuyen en la legislación de régimen local y en las leyes sectoriales.

No es cuestión, en contra de lo que puede pensarse, de atribuir a los entes locales una legitimación genérica a modo de acción pública. Pero es posible ponderar que la relación entre interés local y competencias puede seguir más bien la relación inversa a la señalada: el municipio institucionaliza los intereses propios de la colectividad local, y ha de poder desarrollar cualquier actividad que contribuya a la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, así como ha de poder intervenir en cuantos asuntos afecten al círculo de sus intereses: como consecuencia de ello, no como presupuesto, el legislador habrá de reconocerle las competencias que proceda. Que el legislador no haya atribuido al municipio una competencia específica en una determinada materia no significa que no exista un interés local afectado por aquella materia, bien al contrario, puede significar, ni más ni menos, que la vulneración de la garantía constitucional de la autonomía local.

Porque bien es cierto que se le reconoce al municipio el derecho a intervenir en el procedimiento de aprobación de la obra pública y de su concesión, lo que significa haber admitido previamente la existencia de un interés. Y no es difícil admitir que la prolongación por quince años del carácter de peaje de una autopista afecta y no sólo indirectamente al desarrollo económico, territorial y urbanístico del municipio. En cualquier caso, son aspectos de la proyección de la autonomía local que requieren sin duda mayor atención en los próximos tiempos.

### *1.3.5.2. La actuación política o de gobierno*

El contenido no competencial de la autonomía local permite efectuar una última mención a la debatida cuestión de la actuación política o de gobierno de los municipios y a su admisibilidad como actividad totalmente libre o, por el contrario, sujeta a control jurisdiccional.<sup>11</sup> Dos datos de los últimos tiempos justifican esta rápida pero necesaria mención.

Por una parte, se constata que la nueva Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, Ley 29/1998, en su artículo 2.a) admite claramente la existencia de una actividad de los gobiernos estatal y autonómicos, que

---

11. Joan BARATA, *Los actos de gobierno en el ámbito municipal*, Tecnos, 1998.

no encaja en la contemplada en la cláusula general del artículo 1 y, por tanto, no sujeta a Derecho Administrativo, pero que es susceptible de control jurisdiccional en determinados aspectos: afectación de derechos fundamentales, elementos reglados, indemnizaciones. Pero no se alude de forma expresa a la actividad de los órganos de gobierno de las entidades locales. ¿Cabe deducir simplemente que no existe en el ámbito municipal una actividad de gobierno distinta de la actividad administrativa? Baste por ahora recordar que una interpretación acorde con el artículo 140 de la CE ha de tener en cuenta, en cualquier caso, que la propia Constitución atribuye al ayuntamiento las funciones de *gobierno* y de administración del municipio. Y en lo que atañe a los aspectos garantistas aludidos por el artículo 2.a) de la LJ, dicha actividad de gobierno municipal lógicamente deberá ser objeto de control jurisdiccional.

Piénsese, por ejemplo, en la decisión de plantear, o no, el conflicto en defensa de la autonomía local que prevé la reforma de la LOTC ya aludida. En este tipo de decisión se proyecta claramente una “acción de gobierno” plenamente libre en cuanto al fondo de la decisión, pero que contiene unos elementos reglados, unos “actos separables” –el procedimiento, el quórum– que deberán ser enjuiciables por la jurisdicción contencioso-administrativa. En cualquier caso, este tipo de actuaciones son expresión también de la autonomía local, en cuanto vinculadas a la intervención en el círculo de los intereses locales, autonomía local que no es meramente administrativa, como en alguna ocasión dijera el Tribunal Constitucional, sino de la “misma naturaleza” política que las demás autonomías territoriales (como también ha admitido alguna vez el propio Tribunal).

En fin, es oportuno tener presente esta cuestión de la proyección política –no estrictamente competencial– de la autonomía local a la vista de la dinámica política que el mundo local va a vivir en los próximos tiempos. Desde la adopción de acuerdos en apoyo de las selecciones deportivas catalanas, pasando por todo cuanto se aloja en el contexto pre y postelectoral, hasta la temática extraordinariamente más compleja, que excede del ámbito de lo estrictamente local, de la Asamblea de Municipios Vascos. Sin poder entrar ahora en el fondo de cuanto sugieren los temas planteados, lo que hay que tener en cuenta es que resulta innegable que las instituciones locales aparecen con toda plenitud como instrumentos de canalización y expresión de opciones políticas dirigidas a satisfacer las aspiraciones de la comunidad ciudadana.



## 1.4. Las quiebras del uniformismo

Uno de los aspectos tantas veces criticado del régimen local es el del excesivo uniformismo en su concepción y en el tratamiento de su régimen jurídico y competencial. En los últimos tiempos –así se ha destacado en las anteriores ediciones del *Anuario*– vienen produciéndose hechos indicadores de la tendencia a matizar y atemperar tal uniformidad, para dar paso a elementos de diferenciación que hagan más efectiva la capacidad de gobierno responsable en cada caso específico y en cada nivel distinto de organización local. Además, esos indicios de ruptura del uniformismo local van estrechamente ligados, lógicamente, con una intervención *preferente* de las comunidades autónomas que desequilibra el tradicional carácter bifronte del régimen local en favor de una mayor interiorización del mismo en las comunidades autónomas.

### 1.4.1. El principio de diferenciación

Así, en el contexto europeo que seguimos con atención, debe destacarse el proceso seguido en Italia de reformas legislativas, con independencia de suspensión *sine die* del proceso de reforma constitucional. Dentro de la dinámica hacia un proceso de federalismo con Constitución intacta, recordemos que la Ley de autonomía local 142/1990 ya preveía que la Ley debía identificar los intereses municipales y provinciales “en relación con las características de la población y del territorio”. Ahora, la Ley 59/1997, la ya citada Bassanini I de descentralización, establece entre los principios de la atribución de funciones a los entes locales con claridad el “principio de diferenciación en la distribución de las funciones, en consideración a las diversas características incluso asociativas, demográficas, territoriales y estructurales de las entidades receptoras”.

Por lo demás, en las materias señaladas por la Ley como descentralizables, son las regiones las que deben dictar sus propias leyes de atribución de competencias a los entes locales, y el Estado puede intervenir substitutoriamente. La intervención del legislador regional aporta un elemento más de diferenciación, en virtud de su más próxima comprensión de la realidad local, y a ello aludiré más adelante.

### 1.4.2. La Carta Municipal de Barcelona

También en nuestro país tenemos muestras recientes de ese camino que quiebra el uniformismo tradicional. Sobresale, en esta línea, la aprobación de la Carta Municipal de Barcelona, que ha tenido lugar después de

una larga y compleja tramitación, por la ya citada Ley catalana 22/1998, de 30 de diciembre. Aprobación de un régimen que por definición es especial (artículo 75 de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña) y que ofrece un alto grado de simbolismo tanto por el reconocimiento de la singularidad de la capital de Cataluña, como por las líneas tal vez más generales que ha sugerido su propio proceso de elaboración.

No cabe detenerse ahora en el análisis detallado del significado, evolución y contenido de la Carta Municipal de Barcelona. Su procedimiento especial de aprobación, por iniciativa del Gobierno a propuesta de una comisión mixta Ayuntamiento-Generalitat, sobre la base de un texto aprobado por unanimidad del propio Ayuntamiento, le otorga un específico estatus, si no formal, sí político-sustantivo. En cuanto al contenido, destacan, entre otras, las especialidades en lo organizativo –distribución de funciones entre los distintos órganos, descentralización y participación, etc.– en lo funcional o competencial –gestión consorciada de competencias compartidas o concurrentes con la Generalitat de Catalunya, régimen específico de aprobación del planeamiento urbanístico, etc.

En la medida en que ciertos preceptos, por su contenido, puedan estar en contraste con las bases estatales sobre la organización y funcionamiento municipal –especialidades no dentro de lo básico, sino contra lo básico– se ha incluido en la disposición transitoria primera una regla que defiende su entrada en vigor “de acuerdo con lo que determine la Ley de bases de régimen local”. En realidad, a pesar de la imprecisión técnica, ello implica, por un lado, una modificación de la Ley de bases, que puede incorporarse con la tramitación correspondiente al Pacto Local, sobre la base de entender, como señaló el Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat de Catalunya 334/1998, que el legislador catalán podía desarrollar su competencia normativa también “en el marco de las excepciones o modulaciones hechas a las bases por el propio legislador estatal, si así lo requiere el establecimiento del régimen especial para el municipio de Barcelona, es decir, que la misma Ley de bases de régimen local puede disponer para el municipio de Barcelona que la regulación de determinadas materias no tienen el carácter de básicas”.

Ciertamente, la solución técnica no es la mejor, y tal vez puede serle achacada una escasa contribución a la seguridad jurídica y claridad normativa. La circunstancia política del momento en que se aprueba –amenaza de disolución del Parlamento catalán– conduce a la adopción de medidas imperfectas, pero que permiten salir de un *impasse*.

Lo importante de esta explicitación, y ésta es la segunda cuestión a destacar, es que la misma presupone que pueda admitirse el principio de que *es básico que hayan tratos distintos para municipios distintos*. Es la regla de la diversidad o de la diferenciación, que en parte aparece en el artículo 2.1 de la LBRL y sobre el que la STC 214/1989 declaró que es ajustado a la Constitución la previsión de un principio básico como es el de establecer la directriz de que el legislador ha de apreciar en cada caso la capacidad de gestión del municipio como un criterio para la asignación de competencias. Así pues, no sólo en lo competencial, sino también en la organización y funcionamiento, ha de regir el principio de diversidad. Y en este contexto, la función de las bases sobre el régimen local ha de encuadrarse en establecer lo común para situaciones que son comunes, mientras que las mismas bases deben excepcionarse para las situaciones que no son comunes sino excepcionales.

Otra característica de la Carta es que en su texto original se incluían una serie de regulaciones en materias de competencia estatal como son la justicia, la seguridad ciudadana, la financiación, etc. Ello obligó a “desgajar” de la Carta estas partes, para su tramitación por las Cortes. Al respecto se han barajado diversas opciones en aras a subrayar el carácter intraautonómico del régimen local, como por ejemplo delegar en el Parlamento de Cataluña, por la vía del artículo 150 de la CE, la aprobación de dichas especialidades, incluso a consecuencia de iniciativas legislativas impulsadas por el propio Parlamento catalán, opciones que fueron objeto de atención en el citado Dictamen 334/1998 de la Comisión Jurídica Asesora.

### 1.4.3. Autonomía municipal y autonomía provincial

Los pasos hacia la diferenciación se van dando no sólo en lo que atañe al régimen jurídico, sino también en relación con el contenido mínimo de la garantía competencial. Hace ya tiempo<sup>12</sup> se viene apuntando la necesidad de distinguir conceptualmente entre autonomía local y autonomía municipal, puesto que dentro de la primera cabe a su vez diferenciar situaciones distintas de autonomía, como la de las provincias, que parte ya de un distinto impulso constitucional.

Pues bien, en esta línea, la ya citada STC 109/1998, de 21 de mayo, referida a las diputaciones catalanas y al PUOS, de manera muy significativa se refie-

12. Por ejemplo, E. AJA, “Configuración constitucional de la autonomía municipal”, en el ya citado *Informe sobre el gobierno local*, MAP-Fundación Pi i Sunyer, p. 64 y ss.

re en todo momento únicamente a la autonomía provincial, no a la municipal, para determinar la afectación o no a su garantía institucional. Incluso en su FJ 2 señala *obiter dicta* que la autonomía provincial ofrece unos “rasgos y perfiles específicos respecto de la autonomía municipal”. Y eso es así, en efecto, desde el momento en que el propio Tribunal Constitucional concreta un contenido mínimo, un núcleo de la autonomía provincial, que consiste en la actividad de *cooperación* y apoyo a los municipios.

Con ello se confirma la oportunidad de rehacer el discurso acerca de la autonomía local sobre la base de distinguir, ya en la base de la configuración constitucional, entre la posición de los municipios y la de las provincias. Y respecto de éstas, conveniencia de profundizar, precisamente, en las relaciones de cooperación. Cuestión distinta es la apreciación hecha en el caso concreto, acerca de si la legislación catalana privaba, o no, de todo margen de decisión a las diputaciones respecto del contenido nuclear de su actuación cooperadora. Apreciación del Tribunal que es negativa en este punto, por lo que salva la constitucionalidad de las normas impugnadas relativas a esta cuestión.

Por otra parte, la misma sentencia, en su FJ 5, destaca el dato de la admisibilidad de excepciones, modulaciones y especialidades frente a un régimen básico común –esto es lo que figura en el artículo 36.2.a) de la LBRL– precisando, claro, siempre que aquellas excepciones tengan base constitucional o estatutaria.

Situemos estas ideas en el contexto de la evolución hacia la determinación del carácter *preferente* de la posición de las comunidades autónomas respecto de la Administración local. Es decir, que una supuesta equidistancia del sistema local respecto del Estado y de las comunidades autónomas puede ir desequilibrándose en favor de estas últimas, lo que no significa necesariamente acabar en una *exclusiva* interiorización del sistema local en el de las comunidades autónomas.

En otro orden de intervenciones, no ha de pasar desapercibida la reforma del Estatuto de autonomía de la Región de Murcia (Ley orgánica 1/1998, de 15 de junio), que en lo que aquí interesa ha modificado el artículo 3 relativo a la organización territorial de la comunidad autónoma. Es interesante observar la evolución sucedida después de quince años de vigencia del Estatuto y de desarrollo del sistema local.

El Estatuto de 1983 disponía (artículo 3.1) que “el territorio de la región [...] se organiza en municipios y comarcas o agrupaciones de municipios limítrofes [...]. Estas entidades gozarán de la personalidad jurídica y autonomía

que les sean atribuidas por las leyes”. La actual redacción del artículo 3.2 dice así: “La comunidad autónoma se organiza territorialmente en municipios y comarcas. Los municipios gozan de plena personalidad jurídica y autonomía para la gestión de los intereses que les son propios. Las comarcas gozan también de plena personalidad jurídica, así como de autonomía para el cumplimiento de los fines que les sean atribuidos por la Ley.”

Junto a la mayor perfección técnica y precisión jurídica de la actual versión, interesa subrayar la diferenciación del régimen estatutario de autonomía reconocido a cada una de las entidades territoriales en que se organiza la comunidad autónoma; puesto que es bien clara y tajante la distinción que hace el Estatuto entre la autonomía municipal y la de las comarcas, las cuales no dejan de ser, en una comunidad autónoma uniprovincial, la traslación de la función de cooperación supramunicipal que el Tribunal Constitucional ha considerado como función nuclear de las provincias.

#### 1.4.4. ¿Diversidad en el régimen electoral?

Para terminar con la referencia a las novedades que pueden incidir en la línea de la quiebra del uniformismo, puede traerse aquí la STC 225/1998, de 25 de noviembre, referida al *sistema electoral de Canarias*, dictada en virtud de recurso de inconstitucionalidad promovido por el Defensor del Pueblo contra la reforma del Estatuto de Canarias de 1996, que establece unas determinadas barreras electorales. Entre otras muchas cuestiones, lo que interesa destacar ahora es que el Tribunal Constitucional admite que la regla o principio del sistema electoral de representación proporcional, que es solamente una “tendencia”, es exigible no sólo a las comunidades autónomas del artículo 151 de la CE, sino a las demás en virtud del progresivo proceso de asimilación y acercamiento de las del 143 al 151 en lo competencial y que es lógico que también tenga su trasunto en el plano orgánico e institucional.

Aunque lo anterior es discutible –así el voto particular formulado– lo cierto es que el Tribunal, a renglón seguido, recuerda su anterior doctrina según la cual la “barrera electoral local” –obtener un determinado porcentaje de votos no sólo en el resultado total sino por circunscripciones– es plenamente razonable y adecuada a las peculiaridades geográficas y poblacionales de Canarias. Pues bien, una vez admitido –o mejor confirmado– el hecho diferencial autonómico en lo electoral, es un primer paso para reconsiderar la concepción del régimen electoral local como general y básicamente uniforme, y para pensar que en el nivel local tal vez no será

inconstitucional admitir también la traducción electoral de algunas peculiaridades o singularidades de los municipios. Así, por ejemplo, por el tamaño –criterio ya aceptado en la actualidad– o por su articulación territorial interna –organización por distritos– para asegurar la representación de las diversas zonas del territorio, como señala el artículo 152 de la CE para las comunidades autónomas, etc.

También en este extremo debe recordarse el ejemplo de las reformas italianas, que desde la nueva legislación de 1993 ha dado paso a un sistema electoral diferenciado –que incluye la elección directa del alcalde– y que como es sabido ha contribuido enormemente a revitalizar, con todos los riesgos que se quiera, la participación ciudadana en la vida política. Y, por cierto, no debemos dejar de comentar que en determinadas propuestas políticas se ha incluido precisamente la elección directa del alcalde como un objetivo hacia el que hay que dirigir los proyectos de reforma legal.<sup>13</sup>

### **1.5. La evolución del carácter bifronte de la Administración local. La interiorización de lo local en lo autonómico y el papel de los estatutos de autonomía**

A los veinte años de la Constitución, de ayuntamientos democráticos y, también, de Estado autonómico, parece llegado el momento de admitir con normalidad que una de las notas caracterizadoras de nuestro sistema local, según la interpretación que hasta ahora ha prevalecido, como es la de su carácter bifronte ante el Estado y las comunidades autónomas, puede y debe ser objeto de reconsideración.

Para iniciar esa tarea, que ha de ser pausada pero continuada, me limitaré en esta ocasión a apuntar de manera rápida algunos elementos que pueden indicar una evolución hacia la determinación del carácter *preferente* de la posición de las comunidades autónomas respecto de la Administración local. Es decir, que una supuesta equidistancia del sistema local respecto del Estado y de las comunidades autónomas puede ir desequilibrándose en favor de estas últimas, lo que no significa necesariamente acabar en una *exclusiva* interiorización del sistema local en el de las comunidades autónomas.

Uno de los puntos de partida de esta reflexión radica en destacar el papel de norma fundamental de conexión que ha de ser el Estatuto de

13. Así, “La estructura del Estado. Política autonómica y local del PSOE”, 1998.

autonomía, lugar de paso obligado de la relación entre la Administración local y las dos instancias superiores, primero la comunidad autónoma y luego el Estado.

En relación con ello, la STC 109/1998, de 21 de mayo, referida a las diputaciones catalanas y al PUOS, ha venido a actualizar una anterior jurisprudencia que puede cobrar nuevo sentido. Así, el FJ 5 recupera la idea de que el régimen jurídico de las administraciones públicas (149.1.18) diseñado por el legislador básico ha de ser respetado a no ser que, en algún aspecto concreto, su inaplicación resulte expresa e inequívocamente de lo dispuesto en el Estatuto de autonomía de una determinada comunidad como una característica específica de la misma (FJ 9 de la STC 27/1987, diputaciones valencianas). La funcionalidad de la normativa básica queda matizada así: por más que con la atribución al Estado de la competencia para establecer las bases se persiga una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la nación (STC 1/1982, FJ 1), no empece en absoluto a dicha noción que junto a este régimen básico aplicable a la generalidad de las comunidades autónomas coexistan situaciones particulares; aunque, como es palmario, estas excepciones precisan ineludiblemente bien una expresa habilitación constitucional (STC 214/1989, FJ 26), bien –como sucede en nuestro caso– un específico anclaje estatutario.

Mas interesa llamar la atención sobre este dato: se está, pues, recordando el papel de los estatutos de autonomía como singularizadores de un régimen específico. En el caso concreto analizado, el Estatuto rompe el uniformismo para otorgar un mayor papel coordinador a la comunidad autónoma, y por consiguiente se produce una más fuerte vinculación entre el entramado local –aquí inicialmente provincial– y la comunidad autónoma. En síntesis, un paso hacia la interiorización y mayor desequilibrio del bifrontalismo en favor de la comunidad autónoma.

Aunque más adelante, en el FJ 6, el Tribunal Constitucional se ve en la obligación, porque así lo contempla el Estatuto de Cataluña, de admitir que la preexistencia, u origen preestatutario, de la excepción o singularidad de las facultades de coordinación de las diputaciones por la Generalitat. En esta ocasión, pues, se subraya la realidad política y normativa previa que el Estatuto se limitó a reconocer –¿tendría ello cabida en el concepto del hecho diferencial?–, de modo que se produce una “estatutari-zación”, como vía de constitucionalización, de la propia, específica y más intensa vinculación entre el sistema local y el orden autonómico correspondiente.

De todas formas, en su razonamiento el Tribunal Constitucional, en mi opinión, se inclina por atribuir una función primordial a la legislación básica, y no tanto al Estatuto de autonomía. En efecto, la singularidad de la situación de las diputaciones catalanas y de las mayores capacidades de coordinación por parte de la Generalitat la hace apoyar, de forma primordial, en el dato de que es la propia Ley de bases la que admite que pueda haber esta singularidad o excepción de origen preestatutario [artículo 36.2.a) de la LBRL] (FJ 5 y 6). Eso es realmente así, pero lo verdaderamente eficaz, y más definitivo, en cuanto a consistencia del ordenamiento, es la ratificación estatutaria de aquella singularidad, que es anterior, incluso, a la Ley de bases. Creo que debería sostenerse con mayor énfasis la legitimidad de la excepción por la sola previsión contemplada en el Estatuto, puesto que es de fuerza superior a la ley básica.

La ocasión que brinda esta STC 109/1998 es oportuna para apuntar una reflexión más general. Pienso, en efecto, que debe prestarse mucha más atención a la función que deben desempeñar los estatutos de autonomía respecto de la organización territorial y de la Administración local. Se ha insistido ya en múltiples ocasiones acerca de la función básicamente –y excesivamente– competencial de los estatutos, sobre todo en la primera etapa; incluso en la organización política interna, las instituciones de autogobierno –no contando ahí la organización territorial– están escasamente reguladas. Ahora bien, si esto tiene su explicación en su momento fundacional, ocurre que con las reformas estatutarias derivadas de los acuerdos autonómicos de 1992 no se ha cambiado prácticamente de óptica. Se trata también de reformas básicamente competenciales, consecuencia del uso previo del artículo 150.2 de la CE, que han permitido aproximarse a la igualación de techos “competenciales”, pero que en poco inciden en lo estructural: el régimen competencial de la materia régimen local sigue por lo general sin ofrecer especialidad alguna sobre los ámbitos del artículo 149.1.18 de la CE.

Es con las reformas de los estatutos de Canarias y de Castilla-La Mancha en 1996 cuando se introducen ya algunas novedades más importantes en lo organizativo y en la articulación territorial, y que en su momento ya fueron comentadas. Así, por ejemplo, en Canarias se consolida la especialidad propia respecto a la posición de los cabildos. Pero en las reformas estatutarias posteriores –Aragón, Castilla-La Mancha, Murcia, Madrid, Castilla y León y Cantabria– no aparece la cuestión organizativa territorial, y menos la autonomía local como una materia de especial atención.



Sea como fuere, en esa función organizativa territorial que habrían de cumplir los estatutos, se incluye el dato de que deben garantizar ellos, y no la Ley básica estatal, un ámbito competencial propio a los municipios de la comunidad autónoma correspondiente. Es evidente y cierto que ello puede dar lugar a diferencias en la definición del contenido competencial municipal –o provincial–, pero téngase en cuenta que: a) debe respetarse el mínimo constitucionalmente exigido para el Gobierno y la Administración, con autonomía y bajo la propia responsabilidad, de sus intereses. No son meras declaraciones las fórmulas empleadas por algunos estatutos al asumir las competencias de la comunidad autónoma “sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 140 de la CE; b) en realidad, lo que se haría es introducir un plus de garantía, la garantía estatutaria de la autonomía local, y c) lo cual permite, en definitiva, singularizar orgánica y funcionalmente el sistema local según las peculiaridades de la estructura territorial de cada comunidad autónoma, y profundizar en la línea de la diferenciación antes señalada: así, por ejemplo, éste sería el caso de la relación entre la Generalitat de Catalunya y las diputaciones según el Estatuto de Cataluña, tal como admite la STC 109/1998. Nótese cómo esta sentencia se cuida de subrayar que el Tribunal Constitucional va a examinar si el Parlamento, con las leyes catalanas cuestionadas, ha mantenido incólume el núcleo esencial de la autonomía provincial que la Constitución directamente garantiza “y que el propio Estatuto de autonomía” le exige preservar (artículo 5.3 del EAC).

Esta mayor implicación estatutaria en lo local tiene sentido en la medida que, por un lado, permite tener en cuenta la posición de las entidades locales en relación con las concretas materias o sectores sobre los que efectivamente tiene capacidad de decisión la propia comunidad autónoma, y sobre las que podrá luego legislar. Y por otro lado, es sin duda el mecanismo apto para superar “la principal dificultad para el correcto desarrollo del régimen local y el respeto de la autonomía local”<sup>14</sup> debe superarse la situación en la que el resultado de la distribución competencial por el bloque de la constitucionalidad se contempla como *summa divisio rerum*: las competencias –incluso las administrativas– o son estatales o son autonómicas, sin que se contemple ni siquiera la presencia de la instancia local. Según tal versión, ésta sólo sería destinataria de competencias por decisión de una u otra de las instancias territoriales favorecidas

14. L. PAREJO, “Comunicación”, en J. García Morillo, *op. cit.*, p. 72 y ss.

por la distribución constitucional; situación, además, en la que las comunidades autónomas se consideran titulares de todo el ciclo competencial propio (legislación y ejecución).

Que la comunidad autónoma tenga capacidad de decisión sobre una materia o sector no significa que le correspondan todas las competencias o funciones, sino que debe distribuirlas hacia los distintos escalones, incluyendo al local como preferente por lo que hace a las competencias “administrativas”. La mejor manera de garantizar esta operación del legislador autonómico y, por tanto, la posición de los entes locales, es atribuir al Estatuto de autonomía la doble función de delimitación competencial frente al Estado y frente al escalón local. En pocas palabras, la *suma diviso* no debiera ya ser dicotómica, sino tricotómica; y, en su virtud, estas fórmulas de asunción de competencias autonómicas “sin perjuicio del artículo 140 de la CE” (garantía de la autonomía local) podrían ser llenadas de contenido específico y diferenciado por el propio Estatuto.

Además, se introduce un poco de claridad en la confusa aporía de que, en régimen ordinario, la norma básica dictada ex artículo 149.1.18 de la CE no puede resistir cualquier posterior del Estado de signo contrario, si no es por la vía de construir esa “función constitucional” de las bases, que no siempre encaja con facilidad. Si hace falta que intervenga el bloque de la constitucionalidad, para que exista un parámetro superior, ahí aparece el papel de los estatutos de autonomía. Siendo norma estatal con procedimiento reforzado, puede tener una capacidad de resistencia, y aun vincular, a las ulteriores leyes del Estado; siendo la norma institucional básica de la comunidad autónoma, evidentemente, vincula a su parlamento en la actividad legislativa ordinaria que afecte a su administración local.

De esta forma, al otorgarse una función estructurante a los estatutos, ante la ley autonómica que afecta a las entidades locales, se permite deslindar mucho mejor lo que es protección de la autonomía local –infracción por la ley de la garantía estatutaria– de lo que es el vicio de incompetencia de la ley por no respetar las normas básicas estatales dictadas en virtud del artículo 149.1.18. Y en relación con la Ley estatal, básica o no, la superioridad del Estatuto permite verificar su adecuación a la garantía estatutaria específica, sin los problemas que plantea actualmente la relación entre ley básica y ley estatal posterior (problema ya aludido de la función constitucional de la Ley básica, etc.).

En línea con las reflexiones anteriores, cabe traer aquí el Dictamen del Consejo de Estado 2482/1998, referido a la citada reforma de la LOTC. Al

aludir al parámetro de control a utilizar en un conflicto constitucional en defensa de la autonomía local frente a leyes, se señala evidentemente el principio de autonomía local en los términos que se halla protegido por la llamada *garantía institucional*. Y puntualiza: “Tal canon de constitucionalidad vendría integrado por las normas constitucionales que establecen la autonomía local, el Estatuto de autonomía correspondiente y las leyes del Estado que delimiten el contenido de la garantía con base en el artículo 149.1.18 de la Constitución.” Aunque estas últimas, puntualiza, sólo operarán como parámetro de constitucionalidad cuando la propia Ley básica estatal sea respetuosa con el orden constitucional, esto es, si tiene carácter básico, recogiendo, así, la amplia jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la inconstitucionalidad mediata o refleja.

Ya se ha llamado la atención repetidas veces sobre la confusión que genera la identificación efectuada por el Tribunal Constitucional entre la garantía institucional de la autonomía local y la competencia estatal para dictar las bases del régimen jurídico de la Administración local (STC 214/1989). Prácticamente, toda eventual defensa de la autonomía local se convierte en la realidad en un conflicto competencial entre el Estado y la comunidad autónoma correspondiente. Y de ahí la distorsión, debida, en buena parte, a la ausencia de un mecanismo propio de protección de la autonomía local por parte de los entes locales directamente afectados, por lo que su protección en la mayoría de los casos será también aquí indirecta o refleja. Esta grave distorsión es la que ha de llegar a evitarse colocando al Estatuto en el lugar preeminente como parámetro específico de la validez de las leyes –estatales y autonómicas– por lesión de la autonomía local.

En un cierto sentido, creo que debe profundizarse en la función “constituyente” del Estatuto de autonomía, en el sentido de norma institucional básica que es, sobre todo, un orden organizativo del poder público, también en cuanto a su organización territorial interna. Frente a la tendencia a circunscribir la potestad de autoorganización de las comunidades autónomas a sus “propias instituciones autónomas” [artículo 147.2.c) de la CE], lo que no incluiría la Administración local, debería destacarse que es al propio Estatuto –no a la comunidad autónoma– a quien se le debe exigir el desarrollo de esa función organizativa básica. Y no hay límite alguno de naturaleza competencial –149.1.18 de la CE–, puesto que el Estatuto de autonomía es, desde luego, norma del Estado.

La implicación estatutaria con la autonomía local habrá de tener otro significado más relevante, e incluso cabría considerar exigible dicha

implicación, en caso de prosperar la reforma de la LOTC en los términos en que está planteado el proyecto de conflicto en defensa de la autonomía local, por lo que se refiere a un aspecto concreto: la intervención preceptiva del Consejo Consultivo de la comunidad autónoma con carácter previo a la formalización del conflicto. En atención a la posición institucional de los consejos, como órganos específicamente de garantía estatutaria –aunque también, evidentemente, de garantía de la Constitución– resulta especialmente equilibrado atribuirles un juicio de estatutoriedad –ya sea de la norma estatal o de la autonómica cuestionadas–. Y para que ello funcione adecuadamente, el Estatuto debería contener una más específica regulación de la organización y de las competencias locales, en sus distintos niveles y dimensiones.

Enseguida me referiré más específicamente al proceso constitucional de defensa de la autonomía local. Pero ya cabe adelantar algún supuesto de especial “interiorización” –que no deja de ser discutible tal y como se formula–. Así, la disposición adicional 3 del proyecto aprobado en el Congreso (BOCG de 19 de enero de 1999), según una enmienda socialista aceptada, restringe la legitimación específica de los cabildos canarios y de los *consells insulars* de Baleares a la impugnación de leyes de la propia comunidad autónoma, sin que puedan aparentemente reaccionar frente a una ley del Estado. Implícitamente, esta disposición obedecería a la consideración de que estas instituciones son “instituciones propias de la comunidad autónoma” y que tienen sus competencias garantizadas en el Estatuto, sobre la base supuesta de entender que son competencias ejecutivas en materias propias de la comunidad autónoma; de modo que sólo las leyes autonómicas podrían o habrían de reconocerles, o no, dichas competencias. Ello puede ser así, en efecto, pero no tiene por qué serlo. Puesto que una ley estatal puede ciertamente afectar a la autonomía de estas entidades incidiendo directamente en el círculo de sus intereses.

En este sentido, el caso de las comarcas catalanas es emblemático: creadas por el Estatuto de autonomía de Cataluña, que les garantiza su autonomía, es indudable que dicha autonomía es afectada directamente por la misma Ley estatal de haciendas locales, que impide su participación en los tributos del Estado; por lo que no debiera haber obstáculos para admitir su legitimación para acudir ante el Tribunal Constitucional, sin necesidad de que debiera ser la comunidad autónoma la que recurriera alegando que se ha afectado a una competencia suya.

En los últimos tiempos se ha reclamado, en este orden de cosas, una mayor atención, incluso por parte de la jurisprudencia constitucional, hacia esa interiorización de lo local por las comunidades autónomas que, a su vez, conduce directamente a subrayar la ruptura del uniformismo y a poner de manifiesto la condición, próxima al denominado “hecho diferencial”, del tratamiento estatutario específico acerca del sistema local y de autoorganización propios. Así, en el texto de trabajo anexo al llamado *Acuerdo de Santiago de Compostela*, suscrito por las fuerzas nacionalistas BNG, PNV y CiU en octubre de 1998, dentro del proceso de acuerdos de Barcelona, Gasteiz y Santiago, se demanda un cambio interpretativo que debe realizar el Tribunal Constitucional para dar plena efectividad a las competencias exclusivas, especialmente en los ámbitos más sensibles al hecho diferencial de las comunidades autónomas interesadas, como “la implantación de un modelo de estructura territorial propio en el ámbito local”. Asimismo, se impulsa a efectuar un análisis competencial a la vista no sólo de la Constitución sino también de las cláusulas de los estatutos, ya que lo contrario ha llevado a una reducción notable, por ejemplo, en lo referente a las relaciones económicas con los entes locales, en una referencia implícita a la financiación de las comarcas.

En cualquier caso, parece claro que toda tendencia a incrementar o consolidar la interiorización de lo local en lo autonómico debe quedar equilibrado con un correlativo incremento de los instrumentos de garantía, instrumentos que deben ser “propios” de las comunidades autónomas, para ser coherentes con la función primaria de cobertura de las comunidades autónomas y con una concepción de la subsidiariedad trasladada al ámbito de las garantías. De aquí la previsión, en el proyecto de reforma de la LOTC, de la intervención perceptiva de un órgano consultivo autonómico, que no puede sustituir la definitiva función de control a realizar por el Tribunal Constitucional, pero sí ejercer la garantía estatutaria y colaborar, “desde” la comunidad autónoma, a la preservación de la autonomía local.

Antes de pasar a considerar este proyectado instrumento de garantía de la autonomía local, recordemos que el contexto europeo nos aporta también algunos ejemplos de una dinámica política tendente a una progresiva consolidación de una relación preferente entre el sistema local y el regional o autonómico, dinámica en la que aparece la oportunidad de considerar el papel del Estatuto de autonomía en este aspecto. Así puede verse en la reciente evolución de la onda descentralizadora producida en Italia con la aprobación de la ya citada Ley 59/1997, de 15 de marzo, Ley

Bassanini, y su correspondiente desarrollo, así como, por otra parte, en las tendencias expresadas en el proyecto de reforma constitucional aprobado por la Comisión Bicameral. Aunque se trata de sugerencias más bien tímidas, cabe retener que el proyecto constitucional contemplaba, por una lado, que al correspondiente Estatuto regional le compete regular la organización constitucional de la región, con particular atención a la ordenación de la forma de participar los municipios, provincias y ciudades metropolitanas en la elaboración de las leyes y disposiciones de la región. Esto es, integración local en las funciones constitucionales –normativas– de las regiones, en virtud de una remisión de la Constitución a los estatutos mismos. Y, por otro lado, en cuanto a la determinación del lugar que debería ocupar el Estado, únicamente se reservaría a su ámbito competencial la legislación electoral y sobre los órganos de gobierno y las funciones fundamentales de los entes locales. Es decir, los elementos políticos e institucionales básicos que permiten identificar al gobierno local. Se conecta, aquí, con las líneas más actuales de la experiencia comparada, donde la intervención de los entes locales en el procedimiento legislativo, por ejemplo, de los *länder* alemanes está en pleno desarrollo.

### 1.6. La defensa constitucional de la autonomía local

Ya se ha indicado al inicio cómo uno de los aspectos más vistosos del Pacto Local, tal y como se está desarrollando, radica en la tramitación de un proyecto de reforma de la LOTC a fin de regular un conflicto en defensa de la autonomía local y dar salida así al punto débil del actual sistema, que no atribuye a los municipios una específica vía de recurso para la tutela de su autonomía frente a la intervención del legislador. Se trata de un paso adelante, que subsana un déficit institucional de nuestro sistema constitucional y permite completar los mecanismos garantistas exigidos por la Carta Europea de la Autonomía Local.

Las propuestas realizadas respecto a la solución de esta necesidad institucional han sido variadas. La doctrina española se ha hecho eco desde hace tiempo de la carencia de un mecanismo de protección constitucional de la autonomía local y ha sugerido soluciones de todo tipo.<sup>15</sup> El inte-

---

15. Entre otros, los conocidos trabajos de R. Martín Mateo, L. Parejo, R. Gómez-Ferrer, A. Fanlo, J. Rodríguez-Zapata, M. Aragón, etc. Por todos, quiero recordar aquí el trabajo de Javier SALAS, *La defensa directa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*. Recientemente, tres

rés de la doctrina, que agrupa en este tema a constitucionalistas y a administrativistas, ha enriquecido mucho la reflexión y maduración de la cuestión, y en su globalidad cabría decir que se destaca la conveniencia de que el mecanismo ante el Tribunal Constitucional sea subsidiario, esto es, que exista una vía previa; y que sea indirecto, es decir, contra actos de aplicación, o con motivo de los mismos.

No obstante, la solución por la que opta el proyecto no cumple ninguna de estas características. A ello no es ajeno el Dictamen del Consejo de Estado 2484/1998, de 18 de junio, que dictaminó el anteproyecto, en dos versiones. Se inclina por articular un conflicto de competencias directo contra leyes, aportando algunos retoques. En sustancia, sería un conflicto en defensa de la autonomía local frente a leyes que afecten a competencias locales, con pronunciamiento sobre la titularidad de las mismas y autoplanteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, en su caso, para anular la Ley.

Algunos autores alemanes ya habían señalado que el recurso de amparo para proteger la autonomía local era en realidad un conflicto de competencias.<sup>16</sup> No obstante, la perspectiva del contenido competencial de la autonomía local ya ha sido comentada más arriba como insuficiente.

publicaciones colectivas han aportado nuevos estudios de interés para la cuestión que nos ocupa. En primer lugar, este mismo *Anuario del Gobierno Local*, en su edición de 1997 incluye, entre otros, los siguientes trabajos específicamente referidos a la protección constitucional de la autonomía local: Jorge RODRÍGUEZ-ZAPATA, "Autonomía local y procesos jurisdiccionales: El problema de la legitimación"; Markus GONZÁLEZ-BEILFUS, "El recurso de amparo municipal en la República Federal de Alemania", y María Jesús GARCÍA MORALES, "La impugnación de normas por los municipios ante el Tribunal Constitucional en Austria". Resultan de gran utilidad para conocer la problemática real que se plantea en cada uno de los ordenamientos estudiados y el alcance efectivo de las soluciones que se proponen. Por su parte, el número 3 de la colección "Documents Pi i Sunyer" (Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals, Barcelona 1997), bajo el título *El acceso de los entes locales al Tribunal Constitucional y la protección de la autonomía local*, contiene las ponencias que se presentaron sobre este tema en la Conferencia sobre la Carta Europea de la Autonomía Local celebrada en Barcelona en abril de 1997 (J. Galofré. L.Parejo, E. Paricio, J. Rodríguez-Zapata y J.M. Bandrés), con enfoques y contenidos muy diversos. Incluye también una propuesta elaborada por la FEMP. En el volumen colectivo *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, MAP, 1998, se incluyen trabajos de J. García Roca, P. Pérez Tremps, L. Morell Ocaña, L. Parejo y Tomàs Font, que se insertan en los trabajos preparatorios para la formulación del anteproyecto de ley. Además, *vid.* el libro de P. PÉREZ TREMPs *La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Marcial Pons-Diputació de Barcelona, 1998, y el trabajo de J. JIMÉNEZ CAMPO, *Notas sobre la protección de la autonomía local frente al legislador en el derecho español*, REDC, 53 (1998).

16. Burmeister, recientemente recordado por J.L. Carro, *loc. cit.*, p. 86.



No procede ahora efectuar un análisis detenido de todo el sistema que se proyecta, lo que sería prematuro, sino apuntar algunas de sus principales características y avanzar los puntos de reflexión que en el futuro habrá que abordar.<sup>17</sup>

### 1.6.1. El objeto del conflicto

El *objeto de conflicto* lo son directamente las disposiciones con rango de ley del Estado –no sólo las básicas–, y de las comunidades autónomas, sin necesidad de que se produzca su aplicación concreta. Se incluyen, por tanto, los decretos legislativos, y también el Reglamento parlamentario. Pérez Tremps lo señala acertadamente, aunque considera muy remota la hipótesis que un reglamento parlamentario pueda dañar la autonomía local.<sup>18</sup> Creo, en cambio, que es un supuesto de futuro próximo, a la vista de la proyección participativa en los procedimientos legislativos que está adoptando la autonomía local en varios ordenamientos: Alemania, Austria, etc.

Ejemplo más próximo lo ofrece la última reforma del Estatuto de Canarias, con la configuración del derecho de los cabildos a participar en el procedimiento legislativo, a través de la comisión específica en el Parlamento: en la medida en que el Reglamento parlamentario desconozca o desvirtúe este derecho, cabe pensar en una eventual lesión de la autonomía local. Por cierto, podría ser un buen ejemplo de la concepción no exclusivamente competencial de la autonomía local que necesita ser garantizada subjetivamente. El Reglamento parlamentario sería antiestatutario y, por ello, inconstitucional, pero es “específicamente” inconstitucional por desconocer o restringir un instrumento de ejercicio individual o de defensa de la autonomía local: lo que habría de ser relevante de cara a reconocer legitimación al ente local afectado para recurrir.<sup>19</sup>

### 1.6.2. La legitimación

Precisamente la determinación de los *sujetos legitimados* para formular el conflicto es un punto que ofrece dudas. Se prevé una suerte de legitimación “corporativa”, o mejor, colectiva: la séptima parte del número de

---

17. Según el texto del Proyecto de ley, aprobado por el Congreso (BOCG de 19 de enero de 1999).

18. P. PÉREZ TREMPs, *La defensa*, op. cit., p. 71.

19. Vid. en el *Informe comunidades autónomas 1998* la valoración sobre Canarias de Gumersindo Trujillo, donde expone las posturas antagónicas acerca del protagonismo de los cabildos en el Parlamento canario.



municipios del ámbito territorial de aplicación de la norma, que represente al menos la sexta parte de la población (al margen de disposiciones específicas sobre territorios históricos, cabildos y consejos insulares, así como para las diputaciones). Las objeciones que cabe oponer a esta opción son tanto de fondo –carácter o aspecto subjetivo, y no sólo objetivo de la autonomía local– como respecto de la aplicación práctica. La comprensible preocupación por acotar una posible litigiosidad masiva puede en cambio plantear otro tipo de inconvenientes. Según la diversa distribución territorial y poblacional, el criterio de los porcentajes tiene muy distinto significado en unas u otras comunidades autónomas. Seguro que ya se habrán hecho simulaciones, y uno puede preguntarse si, por ejemplo, en Aragón, será posible impugnar alguna ley autonómica si no lo hace el Ayuntamiento de Zaragoza. O puede tomarse en cuenta la situación de Galicia, donde siete municipios sobre un total de 340 concentran el 70% de la población.

Involuntariamente se concede un cierto “poder de veto” a un ayuntamiento, y ello puede generar una dinámica de relaciones *políticas* de cooperación o, por el contrario, de obstaculización intermunicipal cuya importancia no hay que desdeñar.

Habrà que considerar, pues, las dificultades prácticas para el ejercicio coordinado de la acción por parte de un número elevado de sujetos en tres meses desde la publicación de la norma legal a impugnar; ello llevará a la intervención de las asociaciones municipalistas, tal y como prevé el propio proyecto; y luego estarán las dificultades en la verificación del cumplimiento de los requisitos de la legitimación: el porcentaje de municipios del “ámbito de aplicación de la norma” y el porcentaje de población. Por poner un ejemplo real: tómesese una ley que atribuye competencias en materia de control ambiental a los municipios de más de N habitantes, pero no a los de menos (así, la Ley catalana 3/1998, de 27 de febrero, de intervención integral de la Administración ambiental). ¿Están legitimados por igual todos los municipios? ¿Sobre qué tipo –y por tanto, qué número– de municipios se computan los porcentajes de número de municipios y de población: todos los de la comunidad autónoma, o sólo sobre los de menos de N habitantes, a los que no se les reconocen competencias? Porque no será fácil reconocer legitimación a quienes sí han visto incrementado su ámbito competencial.

En fin, ¿cómo resolver la cuestión, que seguro va a plantearse, habida cuenta de la larga duración de los procesos constitucionales, de los

desistimientos en el conflicto de algunos ayuntamientos, por cambio de las mayorías de gobierno, que hagan perder de forma sobrevenida los porcentajes conseguidos sobre número de municipios o de población?

En definitiva, no se contempla una tutela subjetiva, esto es, bajo la perspectiva de la autonomía local garantizada a cada uno de los municipios. La exposición de motivos o preámbulo dice: “se trata en definitiva de garantizar los intereses de los entes locales afectados ponderando su entidad, de modo que los mismos sean suficientemente representativos y que no se refieran a los propios de los entes locales aisladamente considerados.” Es discutible que éste sea el sentido que ha de tener un sistema de protección constitucional de la autonomía local, pero discutible también que el objetivo señalado se satisfaga con el mecanismo de legitimación que se establece.

La doctrina ha insistido en preguntarse: ¿no debiera reconocerse legitimación individual de cualquier entidad local, pero exigirse entonces una afectación directa de su autonomía local? Ciertamente habría problemas interpretativos, y de aquí la utilidad del recurso indirecto y subsidiario, previo un acto “acto de afectación”.<sup>20</sup>

En otro orden de consideraciones, ya he recordado más arriba cómo el ejercicio de la facultad de plantear el conflicto contra leyes reabre el tema, que no está cerrado, de los actos políticos o de gobierno en el ámbito local: ¿lo es la decisión de no recurrir una ley? Aunque el artículo 2.a) de la nueva Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa no reconoce expresamente la actividad no administrativa –política– de los órganos de gobierno de las entidades locales, sus elementos reglados –procedimiento, quórum, etc.– deben poder ser objeto de control por vía contenciosa, con independencia de que la jurisdicción constitucional también deba examinar, evidentemente, los requisitos de procedibilidad.

### 1.6.3. Procedimiento: la intervención de los órganos consultivos

En cuanto al *procedimiento* a seguir sobresale la obligación de solicitar, con carácter previo, el Dictamen, no vinculante, del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la comunidad autónoma.<sup>21</sup>

---

20. P. PÉREZ TREMPES, J. JIMÉNEZ CAMPO, T. FONT LLOVET, *loc. cit.*

21. No queda claro el contenido de los acuerdos municipales: recurrir –¿qué, con que fundamento, con qué pretensiones?–, solicitar el dictamen preceptivo –¿acerca de qué?–, etc. La casística procesal dará motivo para ir sentando criterios.

La intervención de uno u otro órgano no depende de que la norma impugnada sea estatal o autonómica, sino de que el ámbito territorial al que pertenezcan las entidades recurrentes sean varias o una comunidad autónoma (o bien si no existe órgano consultivo autonómico); aunque en virtud de las reglas de legitimación colectiva antes señaladas, porcentaje de número de municipios y de población en el ámbito de aplicación de la ley, normalmente deberá intervenir el Consejo de Estado cuando la ley que se impugne sea estatal.

Al margen de la intervención del Consejo de Estado, es mucho más significativa, y así debe destacarse, la intervención de los órganos consultivos autonómicos en los procedimientos de defensa de la autonomía local.<sup>22</sup>

La ausencia en nuestro sistema de una jurisdicción de garantías estatutarias propio de las comunidades autónomas, a diferencia de lo que ocurriría en un sistema federal, realza la función de los órganos consultivos autonómicos como sucedáneos de aquélla. A través de ellos, se ejerce, normalmente, un control, siquiera sea previo a la aprobación de las leyes autonómicas, y no vinculante, por un órgano propio de la comunidad. Ahora se amplía el significado institucional. Puesto que la intervención del órgano consultivo se produce a posteriori, en el proceso ya de impugnación de las leyes –como viene haciendo el Consejo de Estado en relación con los procesos impugnatorios por parte del Gobierno– y, sobre todo, a iniciativa de unos sujetos pertenecientes a un orden organizativo distinto: los municipios y demás entes locales legitimados, que no son órganos políticos de la comunidad autónoma, como pueden serlo el Gobierno o grupos parlamentarios normalmente legitimados para solicitar el dictamen de los órganos consultivos.

Bajo la perspectiva de la defensa de la autonomía local, el trámite de dictamen preceptivo del órgano consultivo autonómico antes de plantear el conflicto ante el Tribunal Constitucional no deja de presentar matices algo ambiguos. Por un lado, es evidente la función de moderación o contención –no digo de disuasión– que este trámite puede ejercer ante iniciativas

22. En general, me remito a mis formulaciones y propuestas en este sentido, "Función consultiva y Estado autonómico", RAP, 138 (1995), p. 68; más recientemente, véanse: "L'actuació del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya", en *Revista Jurídica de Catalunya*, 4/1997; "Los órganos consultivos de las comunidades autónomas y la Administración local", en *Actas de las Jornadas sobre la Función Consultiva*, Consejo Consultivo de Andalucía, Granada, 1998; y en "El recurso de protección constitucional de la autonomía local", en el volumen colectivo citado, *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, MAP, 1998, p. 118 y ss.

locales poco fundadas, puesto que un dictamen favorable a la constitucionalidad de la Ley probablemente influya en la prosecución de la iniciativa. Y de proseguirse, puede ser un elemento decisivo para que el Tribunal Constitucional declare simplemente la inadmisión del conflicto por estar “notoriamente infundada la controversia suscitada”.

Y viceversa, el dictamen contrario a la constitucionalidad de la Ley, por lesión de la autonomía local, supone una cualificadísima fundamentación del conflicto. Ni que decir tiene que no vincula al Tribunal Constitucional, pero, ¿cómo podrá sustentarse que un ayuntamiento se eche atrás en su impugnación, cuando sus pretensiones han sido avaladas por el consejo consultivo? El juicio sobre la oportunidad de la acción tendría condicionantes poderosos, aunque también es cierto que tal abandono de la acción –o no inicio– bien pudiera responder al hecho de haberse llegado a una solución negociada con la comunidad autónoma. A ese tipo de soluciones ayudaría más la intervención del consejo consultivo *antes* de la aprobación de la Ley, a instancias de los entes locales.

Por otro lado, con esta intervención se satisface en parte el déficit institucional de posición de las comunidades autónomas ante la introducción de un nuevo instrumento de control de sus leyes. Porque, como se ha dicho, las comunidades autónomas van a ser las primeras afectadas por la puesta en funcionamiento de cualquier instrumento de defensa de la autonomía local frente al legislador. Razón, por la cual, por cierto, se hacía doblemente necesaria la intervención expresa de las comunidades autónomas en el proceso del Pacto Local en cuya virtud se decide crear y regular el conflicto en defensa de la autonomía local.

Aunque, atención, no deben olvidarse otros puntos a considerar. En primer lugar, la gran diversidad de modelos y sistemas de organizar la función consultiva en las comunidades autónomas, que está además en constante proceso de adaptación. En este sentido intervienen las recientes y actuales reformas de los estatutos que abordan de maneras diversas la cuestión (Aragón, La Rioja, Castilla y León y Asturias). Entre ellos, cabe resaltar varios casos en que los estatutos ya los conciben como órganos consultivos de la comunidad autónoma *y de la Administración local*: así, Castilla-La Mancha y Cantabria; y también en Murcia, por ley.

En segundo lugar, se ha planteado hasta qué punto tiene competencia el Estado para regular una intervención preceptiva de un órgano autonómico, que en muchos casos es de naturaleza estatutaria. Pérez Tremps lo basa en el “monopolio” estatal para regular la jurisdicción

constitucional, que podría cubrir la imposición de esa intervención preceptiva (¿debe entenderse el artículo 149.1.6 de la CE?). Pero si hubiera tal monopolio o competencia exclusiva estatal, ¿entonces no serían legítimas todas las normas autonómicas que hoy por hoy establecen el dictamen preceptivo del órgano consultivo antes de interponer recurso de inconstitucionalidad o conflictos de competencia por parte de los órganos de la comunidad autónoma? Pero sobre todo, este autor se basa en la competencia estatal (debiera ser la del artículo 149.1.18 de la CE) sobre el carácter básico de la función consultiva que cabe deducir de la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, y de la STC 204/1992. Pero no deja de ser más que discutible que en este caso se trate de una función consultiva de naturaleza jurídico-administrativa, como la que aparece en la Ley 30/1992.<sup>23</sup>

Parece que en alguna medida la naturaleza estatutaria de estos órganos consultivos, en la mayoría de supuestos, con una función propia, los configura de modo muy próximo a una institución de autogobierno, sobre la que tendría competencia exclusiva la comunidad autónoma, sin perjuicio de las remisiones que la legislación autonómica puede hacer a otras leyes. Pero no es lo mismo las remisiones a las funciones de consulta jurídico-administrativa que puedan establecerse por una ley básica estatal –en materia de procedimiento común, contratos, etc.– que la intervención preceptiva sobre una ley ya aprobada y en vigor. A parte de que, además, sobre esa ley puede haber ya informado el propio Consejo con carácter previo a su aprobación, con todas las complicaciones que puede originar esta duplicidad de intervenciones.

Por cierto, volviendo a la Ley 30/1992, su curiosa por tantos conceptos disposición adicional decimoséptima, introducida por la Ley 4/1999, de reforma de la Ley 30/1992, se refiere claramente a la función consultiva en cuanto garantía del interés general y de la legalidad objetiva de la comunidad autónoma; su regulación singular para su organización específica en los entes forales, sobre la que ahora no entraré, se ampara en el artículo 149.1.18 de la CE. Nótese que nos encontramos con unas bases estatales singulares para unos entes específicos, por un lado; de modo que la potestad de autoorganización autonómica queda trasladada al ámbito estatal. Por otro lado, hay una acotación a la función consultiva jurídico-administrativa, pero no a la de naturaleza estatutaria y de garantía consti-

---

23. PÉREZ TREMPES, *op. cit.*, p. 78.

tucional de la autonomía local, a proyectar sobre leyes y no sobre la acción administrativa.

Una vez más hay que traer aquí la necesidad de reparar en el papel y función ordinamental del Estatuto de autonomía, peculiar norma estatal y a la vez de autoorganización de la comunidad autónoma, como lugar adecuado para regular la “fase autonómica” del procedimiento constitucional, en este caso, de protección de la autonomía local frente a leyes propias. Y dando un paso más, si el Consejo Consultivo es configurado también en el Estatuto como máximo órgano consultivo de la Administración local, como ya hemos visto que se está formulando, cabe pensar en que es más adecuada su intervención en esta calidad, aunque se reitere en varias comunidades autónomas, y no la del Consejo de Estado, cuando se trata de plantear el conflicto ante una ley estatal.

#### **1.6.4. Los efectos del proceso. La(s) sentencia(s)**

En cuanto a los efectos del proceso, se configura un sistema de doble pronunciamiento. Así, la sentencia declarará si existe o no vulneración de la autonomía local y determinará, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida, y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local.

Ahora bien, la declaración de inconstitucionalidad de la ley que haya dado lugar al conflicto requerirá nueva sentencia si el pleno del Tribunal se plantea a sí mismo una autocuestión tras la resolución del conflicto de autonomía local. Esta solución la sugiere el Consejo de Estado y, en mi opinión, es un doble paso innecesario, porque el conflicto ya lo es directamente frente a la ley. Diferente es cuando un conflicto constitucional de competencias, o un recurso de amparo, se ha planteado respecto de actos no legislativos, y en efecto entonces procede cuestionarse acerca de la constitucionalidad de la ley que es de aplicación; y sería lo correcto en una configuración del conflicto de autonomía local que se plantease con motivo y frente a un acto de aplicación de la ley. Pero no es congruente con la opción que se ha adoptado de prever un mecanismo directo de reacción frente a la ley.

### **1.7. Conclusión. ¿Se descubre la retaguardia?**

Más allá de la regulación procesal específica del proyectado conflicto en defensa de la autonomía local, quiero destacar ya como conclusión, el sig-

nificado general que puede tener la introducción del nuevo sistema, dentro del contexto de las más amplias reflexiones precedentes.

No cabe duda de que nos encontramos, desde el punto de vista de la configuración constitucional de la autonomía local, ante un paso decisivo de cara a su efectiva garantía: es la pieza que faltaba en el engranaje, y su incorporación ya es por sí sola positiva. El municipio consolida, en su virtud, su cualidad de institución constitucional, puesto que su función constitucional dispone de una protección asimismo constitucional. Y además se perfila aún más la relevancia de su subjetividad, como sujeto de un procedimiento autonómico de relevancia materialmente estatutaria y de un proceso constitucional, aunque quede algo borrosa debido a su articulación colectiva.

Es evidente que una cuestión importante que inmediatamente deberá irse afrontando es el de la progresiva decantación en la delimitación del parámetro de constitucionalidad a utilizar en cada caso, tal y como ha sucedido en relación con otros tipos de juicio de constitucionalidad que ha debido efectuar el Tribunal Constitucional sobre la base de conceptos constitucionalmente incompletos. La praxis irá explorando los caminos a seguir, y en ellos deberá encontrarse de una manera activa la superación de la insuficiencia que hoy muestra la garantía institucional articulada en la Ley de bases –ley sectorial.

Y para ello, una vez más insisto en la oportunidad de insertar con mayor convicción y funcionalidad la figura del Estatuto de autonomía en la delimitación de la posición constitucional de los entes locales. Una diversificación de estructuras y de regímenes, una mejor apreciación de los elementos específicos del territorio, una más fundada y efectiva vinculación preferente del nivel local con el autonómico, todo esto requiere, como digo, considerar definitivamente al Estatuto de autonomía como el nexo de unión entre los tres niveles de organización territorial, la norma institucional básica de las comunidades autónomas que al mismo tiempo conecta el ordenamiento local con el estatal.

Pero más allá de esta perspectiva que se abre, no cabe duda que se va a producir una mayor resonancia en la configuración del sistema político autonómico. No me refiero exactamente a las relaciones entre Gobierno y Parlamento, sino más globalmente a las posibilidades de intervención sobre la actividad político-normativa de la comunidad autónoma. Puesto que se trata de un sistema incompleto, y sus carencias van siendo subsanadas paulatinamente.

En efecto, recordemos la falta de legitimación de las minorías parlamentarias autonómicas para la impugnación de las leyes del propio Parlamento. Sólo, en algunos casos, por la vía de solicitud de dictamen del Consejo Consultivo correspondiente, previo a la aprobación de la ley, puede ejercerse una intervención de todos los sujetos político-estatutarios sobre la expresión normativa de la propia autonomía. Pero en lo verdaderamente incisivo, sólo los órganos estatales –en defensa de sus competencias, en el fondo, como ha demostrado la práctica– están legitimados para impugnar las leyes de las comunidades autónomas. La minoría política en la comunidad autónoma debe, en su caso, obtener la intervención de su homólogo estatal, con lo que se produce el traslado del conflicto político interno a un nivel distinto.

Bajo esta perspectiva, la comunidad autónoma aparece, pues, en una posición en que su potencial conflictividad es unidireccional: procede siempre del Estado, o se proyecta sobre el mismo. Así se oculta, en realidad, que la articulación política y territorial en el interior de la comunidad autónoma puede ser extremadamente compleja, ya que ello no se puede expresar por mecanismos jurídico-constitucionales cuando se trata de proyectar la vertiente garantista del principio de pluralismo político sobre el producto de la actividad normativa del Parlamento.

Pues bien, con el nuevo conflicto en defensa de la autonomía local se produce una novedad de bulto en este contexto. Porque, como se ha dicho, aparecen unos nuevos actores relevantes en el sistema político interno de las comunidades autónomas, capaces de hacer anular sus leyes por lesión de la autonomía local. Y estos actores son los municipios. Y además, la minoría política en el Parlamento tiene ahora una nueva posibilidad de reacción, en lugar de haber de acudir al equivalente estatal, y es la activación de los entes locales, internos al sistema estructural autonómico, en defensa de la autonomía local. En pocas palabras, *ahora queda al descubierto la retaguardia del sistema político interno de las comunidades autónomas*.

Y ésta es una situación que va a requerir reequilibrios y renovación de métodos de actuación, en busca de acuerdos y aceptaciones previas, que neutralicen un frente que si hasta ahora ha sido incómodo, a partir de ahora puede ser engorroso. Por tanto, tendremos también un efecto de mayor interlocución de los municipios en los procesos de toma de decisiones en el ámbito autonómico. El punto de gravedad del sistema político autonómico tal vez va a ser menos fijo y va a desplazarse con mayor facilidad hacia su



propio interior: por una lado, a la relación Gobierno-Parlamento habrá que añadir la mayor visibilidad de la relación Gobierno autonómico-Gobierno local; por otro lado, la tensión de la comunidad autónoma con el Estado, expresada en la conflictividad constitucional entre una y otro, se deberá reequilibrar con la tensión comunidad autónoma-autonomía local, que ahora contará ya con una expresión jurídico-constitucional.

De esta nueva situación, en su conjunto, se entrevé una más fuerte vinculación o “preferencia relacional” de la Administración local con las comunidades autónomas, ya que aquélla va a desempeñar una función constitucional sobre todo respecto de ésta. Por otro lado, ya se ha adelantado, la intervención de los consejos consultivos a instancias municipales aporta un elemento más en la tendencia hacia la interiorización de lo local en lo autonómico, puesto que es también en el sistema institucional autonómico donde los municipios hallan el primer instrumento de protección de su autonomía.

Más allá de este importante aspecto orgánico o estructural, la perspectiva que se abre va a caracterizarse probablemente por una mayor pluralidad en el juego de los principios sustantivos que dan contenido efectivo a la configuración constitucional de la autonomía local. Del monismo que ha presidido prácticamente la fase de construcción y desarrollo de la autonomía local, en torno a la figura de su garantía institucional, se pasará sin duda a una situación más compleja en la que van a estar presentes nuevos principios y nuevos impulsos, marcados por la diversidad, y cuya articulación ahora empezamos a entrever.

La evolución del Estado autonómico será ya, ahora sí, de verdad, impensable sin considerar al sistema de gobierno local como uno de sus elementos definidores.

## 2. La evolución del gobierno local en España: de los “nuevos principios” a la “geometría variable”<sup>1</sup>

### Introducción

El paso del año 1999 y el inicio del 2000 señalan un periodo de una temperada novedad en la evolución del sistema local español. Algunos hitos marcan esta fase reciente: por un lado, la aprobación en mayo de 1999 de las leyes constitutivas del llamado *Pacto Local*; a continuación, la celebración de las *elecciones locales* el mes de junio de 1999, coincidiendo con el vigésimo aniversario de la constitución de los primeros ayuntamientos democráticos.<sup>2</sup> Junto a ello, la emanación por el Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo de algunas sentencias de especial incidencia en la posición jurídico-institucional de los municipios, como se verá, enmarcan las consideraciones que cabe formular respecto de la dinámica del gobierno local en los últimos tiempos. En efecto, la doctrina que se expresa a través de ellas permite ir profundizando en principios como el de *primacía de la voluntad municipal*, el de *presunción de las competencias propias*, el *democrático-representativo*, etc., a los que hemos venido prestando especial interés. En fin, también una especial atención debe dedicarse a la cuestión de la organización local intermedia, en tanto que cada vez más se configura como elemento clave para hacer efectivo el *principio de diversidad* en el régimen local.

El seguimiento de esta evolución reciente se sitúa, por lo demás, en un *contexto europeo*, y aun mundial, que registra ciertos avances en la dinámica de innovación en la regulación del régimen local.

1. Publicado como “Valoración general” en el *Anuario del Gobierno Local 1999/2000*.

2. *Vid.* el análisis de F. PALLARÉS, “Las elecciones municipales de 1999 en España”, que se publica en este mismo *Anuario 1999/2000*. Asimismo el *Anuario* incluye, como es habitual, la crónica de la jurisprudencia de la Junta Electoral Central, a cargo de E. Arnaldo Alcubilla.

A título de simple ejemplo, podemos citar, en primer lugar, la reforma en *Francia* de los mecanismos de cooperación local que, además, tienden a superar los déficits de su tradicional inframunicipalismo. Así, se ha aprobado la Ley 99-586, de 12 de julio de 1999, relativa al fortalecimiento y a la simplificación de la cooperación intermunicipal, que prevé tres tipos de entidades públicas o estructuras de cooperación intermunicipal: la comunidad de municipios (preferentemente rural), la comunidad de aglomeración (ciudades de tamaño medio, aproximadamente a partir de los 50.000 habitantes) y las comunidades de aglomeración (para las conurbaciones a partir de los 500.000 habitantes). Sin entrar en detalles, basta señalar ahora que, por un lado, estas estructuras reforman parcialmente las preexistentes aunque van a coexistir con las fórmulas asociativas tradicionales de los *syndicats* o mancomunidades; y, por otro lado, la ley prevé un régimen de incentivos económicos y fiscales para estimular la implantación de las nuevas estructuras y asegurar su financiación.<sup>3</sup>

Por su parte, la compleja evolución político-legislativa que se desarrolla en *Italia* no ha impedido que se aprobara la Ley 265 de 1999, de 3 de agosto, que establece disposiciones en materia de autonomía y régimen de los entes locales, así como modificaciones a la Ley 142, de 8 de junio de 1990, que es la norma básica del ordenamiento local. Entre otros muchos aspectos, la Ley refuerza la posición jurídica de la potestad normativa local en el sistema de fuentes –la “autonomía estatutaria y reglamentaria” de los entes locales–, profundiza en la participación popular en el ámbito municipal, reforma los procesos de cooperación para la agrupación de los pequeños municipios, modifica la ordenación del fenómeno metropolitano, etc. A algunas de estas cuestiones me referiré específicamente más adelante.<sup>4</sup>

En otro ámbito, me parece oportuno llamar la atención sobre el proceso de *devolución* a Escocia, emprendido en el Reino Unido. En lo que aquí interesa, cabe destacar dos aspectos que han aparecido en el debate institucional que se ha desarrollado al hilo de este proceso.<sup>5</sup> El estableci-

3. En general, sobre la situación europea de la cooperación local, *vid.* los diversos trabajos coordinados por Ph. DE BRUYCKER, “L’intercommunalité en Europe”, en el *Annuaire des collectivités locales 1999*. Entre ellos, mi colaboración “La coopération intercommunale en Espagne”.

4. *Vid.* más ampliamente la colaboración de L. Vandelli en este mismo volumen del *Anuario*.

5. *Vid.* al respecto la documentación recogida en el “Dossier de consulta núm. 2”, resultado de la amplia encuesta efectuada por la Comisión de las Administraciones Locales y del Parlamento Escocés, comisión independiente nombrada por el Gobierno británico, que se encuentra publicado en *Papers de Formació Municipal*, 62, Servei de Formació Municipal, Diputació de Barcelona, 1999.

miento del Parlamento escocés, por un lado, sirve de oportunidad para plantear una nueva forma de relación entre el gobierno local y el poder legislativo, potenciando las posibilidades de acceso de los entes locales al procedimiento legislativo, en la línea ya señalada en otras ocasiones respecto de distintos *länder* alemanes y, aún más, de intervención de manera efectiva en la fase pre-legislativa. Por otro lado, la instauración de las instituciones propias de Escocia –Gobierno y Parlamento– obliga a replantear las relaciones entre Administración local y gobierno local, cediendo un amplio protagonismo a las instituciones escocesas, que van a ostentar las competencias principales sobre la Administración local. No obstante, no se vislumbra una interiorización absoluta del sistema local en el regional, especialmente por los vínculos derivados del sistema de financiación que tejen una fuerte dependencia del Gobierno central.<sup>6</sup> En todo caso, nos encontramos ante el inicio de un proceso interesante cuyo seguimiento merece en el futuro una especial atención.

En fin, esta rápida alusión al contexto exterior de nuestra propia evolución debe hacer referencia a la *Carta Mundial de la Autonomía Local* –o del gobierno local autónomo– que fue objeto de amplio debate en el 34º Congreso Mundial de la IULA celebrado por cierto en Barcelona, en marzo de 1999, y que ha sido aprobada un año después en la reunión de Nairobi de la Comisión Habitat, la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas para los Asentamientos Urbanos. Al estilo de la Carta Europea de la Autonomía Local, propiciada por el Consejo de Europa, la nueva Carta se plantea como un tratado internacional, aquí en el marco de la Organización de las Naciones Unidas, a suscribir por los distintos estados, y que contiene las reglas elementales que derivan del principio democrático representativo articulado sobre la idea de la subsidiariedad. Su contenido se asemeja en buena medida a la Carta Europea, pero su trascendencia política tiene una dimensión enorme en relación con su proyección sobre países de tradiciones y situaciones políticas muy alejadas de las del Occidente europeo. En este sentido, el reconocimiento de la autonomía local puede ser precisamente la punta de lanza del proceso de democratización y cambio institucional en muchos países.

---

6. Vid. la *Local Government Act*, de 27 de julio de 1999. Vid., también, Chris GAME, “La carotte et le bâton... de dynamite. Le programme travailliste de modernisation du Local Government”, *La revue française d'administration publique*, 88 (1999).

## 2.1. Aprobación y (falta de) desarrollo del Pacto Local

Como digo, es obligado este año efectuar una referencia inicial a la aprobación por el Estado del paquete legislativo en que se ha traducido el denominado primero *Pacto Local* y después “medidas para el desarrollo del gobierno local”.<sup>7</sup> En el *Anuario* del año anterior ya se trató con detalle el significado de los proyectos de ley entonces en tramitación, y que han dado lugar a las siguientes leyes, todas ellas de fecha 21 de abril: Ley orgánica 7/1999, de modificación de la LOTC, para introducir el conflicto en defensa de la autonomía local contra leyes y normas con rango de ley; la Ley orgánica 8/1999, que modifica la LOREG para retocar la moción de censura al alcalde, previendo la convocatoria automática del Pleno, y para introducir la cuestión de confianza, vinculada a asuntos concretos; la Ley orgánica 9/1999, que modifica la Ley orgánica 9/1983, reguladora del derecho de reunión, para dar voz a los ayuntamientos acerca del recorrido propuesto por los organizadores de reuniones en lugares públicos. La Ley orgánica 10/1999 modifica la LODE para dar entrada a una representación de los entes locales en el Consejo Escolar del Estado y, además, atribuir competencias de cooperación a las corporaciones locales en la creación, construcción y mantenimiento de los centros públicos docentes, así como en la vigilancia de la escolaridad obligatoria.

En cuanto a leyes ordinarias, la Ley 10/1999 modifica el artículo 29 de la Ley orgánica de protección de la seguridad ciudadana, para aclarar que las ordenanzas municipales podrán especificar los tipos infractores previstos en la propia Ley y que deben ser sancionados por los alcaldes. En fin, la Ley 11/1999 a modo de cajón de sastre incluye, por un lado, modificaciones de la LBRL, algunas de relieve por cuanto realzan la figura del alcalde en cuanto a ejecutivo municipal y los correspondientes poderes de control por parte del Pleno; y otras varias de simple detalle, con algunas modificaciones incluso de carácter técnico. Y por otro lado, se modifica también la Ley de tráfico y seguridad vial, para especificar qué se entiende por vehículo abandonado que puede ser retirado de la vía pública, así como la Ley de aguas, para dar entrada a los entes locales en

---

7. Retomo aquí los planteamientos que ya he adelantado en mi colaboración “La Administración local en las comunidades autónomas”, en el *Informe comunidades autónomas* del Instituto de Derecho Público, Marcial Pons, Barcelona, años 1998 y 1999.

el Consejo Nacional del Agua y a las diputaciones en las confederaciones hidrográficas.<sup>8</sup>

Acaso de entre las modificaciones a la LBRL quepa destacar aquí la del artículo 58.2, al que se añade un nuevo párrafo que pretende garantizar la *participación del municipio afectado* en los procedimientos de determinación de usos y en la adopción de resoluciones por parte de otras administraciones públicas en materia de concesiones o autorizaciones relativas al dominio público de su competencia, informe previo del municipio que será requisito indispensable para la aprobación de aquellas resoluciones.<sup>9</sup> Ahora bien, al mismo tiempo que se establece esta intervención preceptiva, se dispone también lo siguiente:

“La participación de los municipios en la formación de los planes generales de obras públicas que les afecten se realizará en todo caso de conformidad con lo que disponga la legislación sectorial.”

Como puede verse inmediatamente, se trata de una renuncia del legislador básico a garantizar que la intervención municipal tenga un determinado contenido sustantivo, a fijar una determinada medida de “calidad” del derecho de participación, remitiéndose a la legislación sectorial, la cual podría modular el tipo de intervención municipal, sin otro límite, posiblemente, que el deber de prever la existencia misma de la participación.

Una solución de este tenor es a mi juicio decididamente criticable, porque deja en manos del legislador sectorial, estatal o autonómico, la definición de uno de los elementos que configuran el contenido esencial de la autonomía local, precisamente aquel ya de por sí más debilitado, que se expresa en el derecho de participación, pero ya sin capacidad de decisión efectiva bajo su propia responsabilidad, en la adopción de una decisión planificadora que, por definición del propio supuesto normativo, les afecta.

---

8. Sobre las reformas del régimen local, *vid.* con carácter general dos obras colectivas: AA.VV. *El desarrollo del gobierno local (una aproximación doctrinal)*, INAP, 1999, y “La reforma del régimen local”, número extraordinario de la revista *Justicia Administrativa*, 2000. Específicamente, sobre las reformas en el sistema de gobierno, en este mismo *Anuario del Gobierno Local* se incluye la aportación de R. JIMÉNEZ ASENSIO, “La forma de gobierno local: ¿Cambio o continuidad? (Apuntes sobre la reciente reforma del sistema institucional de los municipios en España)”.

9. *Vid.* M. J. MONTORO, “Abast i interpretació de l'apartat 2 de l'article 58 de la Llei 7/1985, reguladora de les bases de règim local”, en *Quaderns de Dret Local*, 21 (1999).

Junto a lo anterior, como puede imaginarse, y así lo he manifestado en otros ámbitos,<sup>10</sup> la valoración del conjunto de las medidas establecidas no ha generado grandes entusiasmos, por su alcance limitado y por el nulo contenido competencial y financiero. Ciertamente es que en la filosofía del Pacto Local se contempla una fase ulterior, a desarrollar por las comunidades autónomas, que es donde deberá jugarse la batalla competencial más importante. Ahora bien, este año, precisamente, se ha producido en un cierto sentido la interferencia, por un lado, con las elecciones locales y la nueva composición de la FEMP, que ha resultado problemática. Y por otro, las elecciones autonómicas. Y, por supuesto, la convocatoria de las elecciones generales de marzo de 2000 ha significado un alto en la normal actividad de desarrollo de las medidas acordadas.

En efecto, la cuestión es la traslación del desarrollo del gobierno local al ámbito autonómico. En este sentido, el Pacto Local está presente por lo general en los discursos de investidura de los presidentes autonómicos, asegurando en su mayoría procesos de descentralización o de reorganización de la Administración local y de sus relaciones con la Administración autonómica. Pero hasta la fecha no se ha encontrado una concreción de alto contenido efectivo.<sup>11</sup>

Acaso se vislumbran algunos pasos en Galicia, donde prosigue el proceso de negociaciones preliminares, aunque explícitas, acerca del desarrollo del Pacto Local, que asume dos características: una suerte de ensayo general, en relación con la transferencia en materia de servicios sociales, y un enfoque eminentemente dirigido al aspecto de la financiación local.

Pero la praxis más extendida en la inmensa mayoría de las comunidades autónomas sigue siendo el mantenimiento de una tupida red de convenios entre los gobiernos de las distintas comunidades y los ayuntamientos de las mismas, a través de los cuales se canaliza efectivamente el tránsito de las competencias, con las características que en otras ocasiones ya se han criticado: delegaciones singulares, financiación fragmentada y con-

---

10. Vid. mis apreciaciones en "La autonomía local en España a los veinte años de Constitución: Perspectivas de cambio", en el *Anuario del Gobierno Local 1998*; asimismo, "La Administración local en las comunidades autónomas", en el *Informe comunidades autónomas* del Instituto de Derecho Público, Barcelona, años 1998 y 1999, citados. Como digo, me parece obligado retomar ahora algunas de las consideraciones allí efectuadas.

11. Para una crónica de la evolución de la agenda del Pacto Local en los distintos ámbitos, vid. G. MÁRQUEZ CRUZ, "Gobierno local y Pacto Local", ponencia en las *I Jornadas sobre el Pacto Local*, EGAP, Santiago de Compostela, mayo de 2000.

dicionada, vigencia temporal limitada que impide una mayor programación, etc., etc.

## 2.2. El conflicto en defensa de la autonomía local

Una mención específica cabe hacer a la citada instauración del *conflicto en defensa de la autonomía local*. De él me he ocupado ya en anteriores ocasiones.<sup>12</sup> Señalo ahora cómo se han producido las primeras valoraciones de la regulación contenida en la Ley orgánica 7/1999, que proceden sobre todo de autores constitucionalistas,<sup>13</sup> lo cual me parece enormemente positivo en la medida en que se contribuye a destacar el fundamento constitucional de la autonomía local, y a incorporar la metodología del análisis constitucional al ámbito de las instituciones del gobierno local.

También debo decir que la nueva figura se analiza especialmente desde la óptica del “proceso” y de las singularidades que se incorporan en el campo procesal constitucional –legitimación, autocuestión, etc.–, más que desde la material o sustantiva, que no deja de ofrecer interesantes cuestiones, especialmente en lo que se refiere al parámetro o referente desde el que juzgar la lesión a la autonomía local por el legislador.

Entre las críticas suscitadas destaco, en todo caso, las referidas a la legitimación que se exige para poder plantear el conflicto en defensa de la autonomía local, que se considera casi de forma unánime más como una verdadera barrera para impedir el ejercicio de la acción que como una delimitación positiva de la entidad de los intereses afectados que se considere suficiente para justificar la previsión de un mecanismo de protección: un séptimo del número de municipios que incluya un sexto de la población afectada, lo que significa, por ejemplo, que para impugnar una

---

12. Vid. “La autonomía local en España...”, *op. cit.*, y “La nueva posición de la Administración local en el Estado de las autonomías”, en el *Informe comunidades autónomas 1998* del Instituto de Derecho Público, vol. 1, Barcelona, 1999, p. 658. Antes, mi estudio “La protección constitucional de la autonomía local”, en AA.VV. *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, INAP, Madrid, 1997, p. 89 y ss.

13. Entre los más recientes, vid. M. PULIDO QUECEDO, *La reforma de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional: el conflicto en defensa de la autonomía local*, Aranzadi, Pamplona, 1999; J. GARCÍA ROCA, “El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local”, en la revista *Justicia Administrativa*, extraordinario “La reforma del régimen local”, 2000, a los que precedieron ya numerosas intervenciones del propio García Roca, Pérez Tremps, Jiménez Campo, Gómez Montoro, etc. Vid. las referencias en mi trabajo “La autonomía local en España a los veinte años de Constitución...”, *op. cit.*, p. 46.



ley estatal se requiere el concurso de 1.156 municipios que sumen 6.611.566 habitantes.<sup>14</sup>

También entre las novedades se encuentra la previsión de la participación preceptiva del Consejo de Estado o de los órganos consultivos autonómicos, previamente a la interposición del conflicto en defensa de la autonomía local. En el *Anuario* del año anterior se destacó ya el interesante significado que la intervención de los consejos autonómicos aporta a la articulación institucional de las comunidades autónomas, por cuanto la impugnación de sus leyes se verá matizada por la intervención de un órgano propio, que en el fondo puede jugar el doble papel de desincentivación a los recurrentes y de garantía para los mismos, pero que en todo caso juega como una suerte de control sobre la constitucionalidad de las leyes autonómicas, no ya previo, sino después de haber sido aprobadas, y que es ejercido por un órgano institucional propio de la comunidad autónoma.

En relación con ello, debe aludirse asimismo a la Ley catalana 4/1999, de 12 de julio, que asigna al Consejo Consultivo la emisión del dictamen previo a los conflictos en defensa de la autonomía local. Dicha Ley era necesaria, habida cuenta de la singularidad de Cataluña, que cuenta con dos máximos órganos consultivos, y siendo el órgano equivalente al Consejo de Estado la Comisión Jurídica Asesora. A la vista de que las competencias atribuidas al Consell Consultiu por el Estatuto sólo son ampliables por ley del Parlament pero no por ley estatal, en atención a su carácter de institución propia de autogobierno, y por razón de la naturaleza estrictamente constitucional de la materia objeto de la intervención consultiva, la Ley citada atribuyó esa nueva competencia dictaminadora al Consejo Consultivo.<sup>15</sup>

Hasta la fecha no tengo constancia que haya sido presentado ante el Tribunal Constitucional ningún conflicto en defensa de la autonomía local. Naturalmente, la constitución de las nuevas corporaciones locales después de las elecciones de junio de 1999, y en la mayoría de las comunidades autónomas, la celebración de elecciones autonómicas, que no han permitido todavía desarrollar actividad legislativa, son factores que explican perfectamente la no-utilización de esta nueva vía durante los pri-

14. Vid. Pulido, *op. cit.*, p. 62, con un ilustrativo cuadro; M.T. CARBALLEIRA, "El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional", *Revista Xurídica Galega*, 24 (1999).

15. Así lo interpretó el dictamen del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora 361/1999, de 20 de mayo.

meros tiempos de su vigencia. No está de más recordar los datos que se aportaron en este *Anuario* con anterioridad: en la RFA, el Tribunal Constitucional Federal, en cuarenta años, ha resuelto solo dieciséis recursos de amparo de la autonomía local. Claro que es subsidiario, respecto de los tribunales constitucionales de los *länder*, donde se da mucha más actividad. Y en Austria, respecto del recurso individual contra leyes interpuesto por municipios, recordemos que en los últimos diez años habían sido interpuestos trece, inadmitidos once y sólo uno fue estimado.<sup>16</sup>

A pesar de la contención indicada, que debería disipar las dudas de los más desconfiados, han habido ya algunas indicaciones provenientes de determinados ámbitos municipales que sugieren la existencia de alguna inquietud. Así, por ejemplo, en las Islas Baleares se cuestiona la decisión de la comunidad autónoma, plasmada en el artículo 17 de la Ley de acompañamiento a los presupuestos para el 2000, de sustraer a los ayuntamientos la competencia para la concesión de la licencia de apertura e instalación de aquellas actuaciones que estén establecidas en los instrumentos de planificación territorial, sin ni siquiera mantener una intervención municipal por vía de informe. La única intervención municipal sería la audiencia en el procedimiento de elaboración del instrumento de planificación, pero no en el procedimiento específico de autorización. Cabría preguntarse, pues, si éste de la sustracción competencial no sería uno de los supuestos claros de lesión de la autonomía local, defendible hoy ya por vía constitucional, una lesión que es más difícil de apreciar en los casos de simple falta de atribución de nuevas competencias.

Y con mayor complejidad, se cuestiona la recuperación de competencias para el Estado en relación con la aprobación definitiva de los planes generales de ordenación de las ciudades de Ceuta y de Melilla. Los resultados de las elecciones celebradas el 13 de junio pusieron sobre el tapete un tema que ya estaba pendiente desde la aprobación de la Ley 6/1998, de régimen del suelo y valoraciones, o mejor, desde que el Tribunal Constitucional negó la competencia estatal para regular supletoriamente el urbanismo (STC 61/1997). Ahora, por medio de la Ley de acompañamiento a los presupuestos de 2000 el Estado ha ejercido su competencia plena respecto de los únicos territorios no encuadrados en una comuni-

---

16. Vid. M. GONZÁLEZ BEILFUSS, "El recurso de amparo municipal en la República Federal de Alemania", y M.J. GARCÍA MORALES, "La impugnación de normas por los municipios ante el Tribunal Constitucional en Austria", en el *Anuario del Gobierno Local* 1997.

dad autónoma, y ha dispuesto que corresponde al Ministerio de Fomento la aprobación definitiva de los planes generales de aquellas ciudades, así como emitir informe preceptivo y vinculante respecto de los planes parciales que aprueben las ciudades autónomas. Sin entrar en las razones coyunturales que han llevado a esta decisión, con la que se pone de manifiesto la difícil conjugación de las competencias urbanísticas con la autonomía local, incluso la especialmente cualificada y de naturaleza singular, como en el caso que nos ocupa, lo cierto es que se ha suscitado la posibilidad de plantear el conflicto en defensa de la autonomía local por parte de estas ciudades autónomas contra la norma estatal. A falta de una mención especial de dichas ciudades en el nuevo artículo 75.ter de la LOTC al regular la legitimación,<sup>17</sup> habría que acudir al supuesto del epígrafe 1.a) de dicho precepto, que se refiere al municipio que sea destinatario único de la Ley.

### 2.3. El principio de la prevalencia de la voluntad municipal

En los últimos tiempos se van desarrollando iniciativas para enriquecer los mecanismos de protección de la autonomía local más allá de la figura de la garantía institucional. En este mismo *Anuario* señalaba el año pasado algunos elementos, obtenidos en buena parte de la jurisprudencia, que tal vez posibiliten la construcción de esos nuevos principios, en concreto, del principio de primacía de la voluntad municipal: la STS de 20 de febrero de 1998 era buena muestra de ello.<sup>18</sup>

La STC 11/1999, de 11 de febrero, relativa a la Ley de Asturias 3/1987, en materia de disciplina urbanística ofrece un nuevo elemento para esa progresiva construcción de nuevos instrumentos para la protección de la autonomía local en el Estado autonómico.<sup>19</sup> Como digo, en esta ocasión se trata del principio de la primacía o prevalencia de la voluntad municipal.

17. Lo que ha sido denunciado por PULIDO, *op. cit.*, p. 67.

18. *Vid.* mi trabajo "La autonomía local en España a los veinte años de Constitución...", *op. cit.*, p. 26 y ss. Ahora en el capítulo 1 de este libro.

19. *Vid.* en este mismo *Anuario* el análisis de L. POMED SÁNCHEZ, "Dos sentencias del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de las entidades locales (Suspensión autonómica de licencias municipales y haciendas locales)". *Vid.* también M. LORA-TAMAYO VALLVÉ, "Autonomía local y poder autonómico de suspensión", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 173 (1999). Por mi parte, mantengo lo sostenido en mi trabajo "La Administración local en las comunidades autónomas", en el *Informe comunidades autónomas* del Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1999. Ahora también en el capítulo 1 de este libro.

El supuesto planteado por la Ley asturiana 3/1987 es que la misma preveía una intervención sustitutiva autonómica en cuestión propia de acuerdos municipales en materia urbanística.

Quiero señalar, antes, que el Tribunal se enfrenta, previamente, con el tema de la supuesta equivalencia del contenido de la garantía institucional de la autonomía local con el ámbito material del artículo 149.1.18 de la CE, que es el tema del parámetro del juicio de constitucionalidad. Así, dice el Tribunal Constitucional que garantía de la autonomía local y bases del régimen jurídico *no son ámbitos coextensos* –para ello se apoya en la STC 109/1998, referida al Plan único de obras y servicios de Cataluña, comentada el año pasado–, pero en definitiva, admite que la garantía institucional está siempre dentro de las bases, aunque éstas pueden ser más amplias. La consecuencia es que las bases pueden variar –y seguirán condicionando a las comunidades autónomas–, con el único límite de la garantía institucional. Poco se avanza hasta aquí, porque acaso lo que hay que empezar a decir es que *las bases tampoco pueden ser más restrictivas*, después de haber transcurrido un período de más de veinte años desde la Constitución y quince desde la LBRL, periodo en que puede haber cuajado ya sin ninguna duda una imagen social de la autonomía local que no permite retrocesos.

No obstante, sobre el fondo del asunto sí que se ofrece una pequeña aportación. La Ley impugnada se refería al supuesto de obras ejecutadas sin licencia o al amparo de licencia nula de pleno derecho: ante la inactividad del alcalde que no dispusiera la paralización de las obras, la Ley asturiana preveía la asunción de la competencia por el consejero de la comunidad autónoma.

El Tribunal Constitucional aplica a mi juicio el criterio o principio de la primacía o prevalencia de la voluntad municipal –sobre el que ya la STS de 20 de febrero de 1998 había adelantado algo, como dije–, y entiende que este poder de sustitución autonómica podría acogerse a lo permitido por el artículo 60 de la LBRL sólo en cuanto se tratara de sustituir una inactividad material referida a la paralización de obras sin licencia.

Ahora bien, tratándose del caso de obras amparadas en licencia nula de pleno derecho, lo que sucede es que hay un acto municipal sobre cuya corrección jurídica se proyectan dos valoraciones contradictorias, la municipal y la autonómica. La inactividad municipal puede muy bien ser fruto de una apreciación de que no existe nulidad de pleno derecho en la licencia. Ante tal concurrencia de dos valoraciones u opiniones, el Tribunal

Constitucional establece que “no se puede dar prevalencia a la opinión de la comunidad autónoma frente a la de la corporación local, a menos de desfigurar el modelo de autonomía local”, que centra la discusión sobre la legalidad de los actos municipales en los procedimientos jurisdiccionales –artículos 65 y 66 de la LBRL– y no en la técnica de sustitución del artículo 60.

Es, pues, una argumentación válida para el urbanismo y para otros supuestos de materias aunque sólo sea en parte concurrente entre la comunidad autónoma y la Administración local en las que se puede producir una discrepancia, que no puede resolverse dando primacía a la voluntad autonómica.<sup>20</sup>

## 2.4. La presunción en favor de las competencias propias

Otra de las manifestaciones que venimos siguiendo con atención en los últimos tiempos es la revalorización de las “competencias propias” como elemento de la definición efectiva de la posición de las entidades locales, cuya garantía se encontraba faltada de un apoyo más intenso.<sup>21</sup> En este sentido, la doctrina ha continuado con un análisis progresivo de las cláusulas materiales del artículo 25.2 de la LBRL, tanto en relación con la cláusula general de atribución competencial del artículo 25.1, como ha hecho destacadamente el profesor Carro,<sup>22</sup> como con las demás cláusulas de los artículos 28 –actividades complementarias– y 26, servicios de prestación municipal obligatoria.<sup>23</sup>

Entre las últimas regulaciones de carácter general, destaca la Ley 7/1999, de Administración local de Aragón, de voluntad compiladora o codificadora, como ella misma proclama, que constituye el cuerpo legal sistemático de referencia para el régimen local aragonés, dentro de las bases esta-

20. Vid. en este sentido, entre otras, la STS 16 de julio de 1997. Mayores referencias, en la aportación de R. FERNÁNDEZ MONTALVO, “Jurisprudencia del Tribunal Supremo relativa a la autonomía local en 1998 y 1999”, en *Anuario del Gobierno Local 1999/2000*.

21. Así lo vengo denunciando desde mi trabajo “Las competencias locales” en el *Informe del gobierno local*, INAP-Fundación Pi i Sunyer, 1992, y lo he reiterado en “La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución...”, *Anuario del Gobierno Local*, 1998, op. cit., p. 27-28.

22. Vid. J.L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, “La cláusula general de competencia municipal”, en *Anuario del Gobierno Local 1999/2000*.

23. Así, L. ORTEGA, “Las competencias como paradigma de la autonomía local”, en “La reforma del régimen local”, *Justicia Administrativa*, número extraordinario, 2000.

tales que no duda en incorporar al propio texto. Destaca la atención en adoptar la perspectiva de los derechos de los ciudadanos, que luce ya en sus disposiciones generales, así como a las especificidades de su realidad demográfica y territorial; por ejemplo, en la previsión de los programas de reorganización del territorio para hacer frente de manera coordinada al fenómeno de la despoblación rural.

Pues bien, en cuanto a las competencias municipales, que es lo que me interesa resaltar ahora, la Ley aragonesa de Administración local citada hace efectiva la cláusula de la universalidad de la competencia municipal, esto es, su entendimiento como *libre iniciativa de actuación del municipio en todos los ámbitos que afectan a las necesidades vecinales en tanto en cuanto la Ley no asigne la correspondiente competencia específica a otra administración pública distinta*. Se trata de una inflexión no desdeñable y que encuentra su proyección, como veremos, en los más diversos registros. La Ley aragonesa, quince años después de la LBRL, puede representar un primer paso hacia una nueva fase en que puede y debe repensarse la articulación del régimen local dentro del sistema autonómico.

Por su parte, también la jurisprudencia aporta nuevas ocasiones para avanzar en la aplicación de esa línea de dotar de mayor efectividad al sistema competencial utilizado por la LBRL. Señalo, en esta oportunidad, la STS de 30 de abril de 1999, relativa al consorcio para el servicio de extinción de incendios, salvamentos y protección civil del Principado de Asturias. En el caso planteado, interesa poner de manifiesto el argumento que subyace en la decisión del Tribunal para determinar la naturaleza de *entidad local* del consorcio, estando, como está, constituido no sólo por la casi totalidad de los concejos de Asturias, sino también por la comunidad autónoma del Principado.

En efecto, el objeto del consorcio, según sus estatutos, son las funciones de servicios de extinción de incendios, salvamento y protección civil, y actividades conexas. El Tribunal afirma que “dichas funciones constituyen una competencia propia de los entes locales que se encuentra atribuida a los municipios por los artículos 25.2.c) y 26.1.e) (servicios mínimos)”. Lo interesante de esta afirmación es, a mi juicio, que se califica que las funciones citadas son, de acuerdo con la sola LBRL, *competencia propia de los municipios*.

Es decir, no sólo se admite que se trata de ámbitos o materias en las que las leyes sectoriales deben reconocer competencias –que deberán ser propias– a los municipios, lo cual conduciría a buscar en la ley sectorial la atri-

bución específica de las correspondientes funciones o competencias; sino que, en realidad, se presume que esas materias aludidas en el artículo 25.2 de la LBRL están atribuidas como propias a los municipios, a falta de una ley que disponga otra cosa. Hay ya en el artículo 25.2 una atribución de competencias propias a los municipios, lo que consiente ya su ejercicio inmediato, ya sea de forma individualizada o de forma consorciada como es el caso de que se ocupa esta sentencia del Tribunal Supremo.

La consecuencia que se desprende de lo anterior la pone de relieve el propio Tribunal: “el hecho de que el consorcio esté constituido no sólo por la casi totalidad de los concejos de Asturias, sino también por la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, no se opone a su consideración como consorcio local, ya que no consta que la comunidad autónoma forme parte del consorcio como consecuencia de competencias que le son propias como tal comunidad autónoma.” Como puede apreciarse, el reverso del argumento arriba señalado lleva a exigir a la comunidad autónoma la prueba de que interviene en ejercicio de una competencia propia, lo que significa la necesidad de una ley sectorial que destruya la presunción ya establecida en los artículos 25 y 26 de la LBRL en favor de la competencia propia municipal y proceda a atribuir expresamente competencias propias y específicas en la materia en cuestión a la comunidad autónoma.

Más aún, en el caso del Principado de Asturias, la STS de 30 de abril de 1999 que comentamos presume a su vez que al participar en el consorcio, la comunidad autónoma ejerce –en su condición de comunidad autónoma uniprovincial– las competencias propias de las diputaciones provinciales de asistencia y cooperación a los municipios para asegurar la prestación de los servicios de competencia municipal. Presunción, también, pues, en favor de que la competencia ejercida es la propia del ente local de segundo grado, en razón, en el fondo, de que la materia es primariamente local, y no ha sido expresamente atribuida como propia a la comunidad autónoma.

Más allá del caso concreto, en el que la calificación del consorcio como entidad local era relevante a la hora de aplicar a su secretaría el régimen de los funcionarios con habilitación nacional, entiendo que es de interés sacar a la luz esa argumentación, no explicitada formalmente por el Tribunal Supremo, según la cual la LBRL tiene una eficacia competencial directa en favor de los municipios, que no precisa de una ley sectorial *ad hoc* para hacer efectiva la atribución. Existe una libertad de actuación

municipal en el círculo de sus intereses, más aún en los ámbitos aludidos en el artículo 25.2 de la LBRL, y de esta manera se completa la efectividad de la cláusula de competencia general del artículo 25.1 de la LBRL en los términos apuntados por J.L. Carro.<sup>24</sup>

## 2.5. Nuevo horizonte para la potestad normativa local

El reconocimiento de una singular posición de las normas municipales dentro del sistema de fuentes del ordenamiento se viene propugnando desde hace tiempo por la doctrina científica, dentro de una reconsideración del papel que debe jugar la figura de la reserva de ley.<sup>25</sup>

Dentro de la línea de progresivo reconocimiento de que existe una fundamentación propia de las normas municipales debe citarse la relevante STC 233/1999, de 16 de diciembre, relativa a la Ley de haciendas locales. No entraré en los detalles de una sentencia larga y compleja, porque sólo quiero destacar ahora las, a mi juicio, importantes referencias que contiene a la *potestad normativa local*, en relación con la materia de los ingresos locales, y que seguramente son extrapolables en buena parte a otros ámbitos en los que juega una reserva constitucional de ley.<sup>26</sup>

Muy en síntesis, el Tribunal Constitucional subraya respecto de las tasas y precios públicos que la reserva de ley sufre una configuración distinta en su relación con las ordenanzas municipales frente a la ordinaria relación con el reglamento gubernamental: y ello en base, por un lado, al carácter democrático representativo del Pleno del ayuntamiento, que satisface el principio de autodisposición o autoimposición de la comunidad sobre sí misma; y, por otro lado, en virtud del principio de autonomía local que exige dar mayor participación a las corporaciones locales.

Me parece de gran relieve comprobar cómo el Tribunal Constitucional señala expresamente (FJ 10) que “no es posible trasladar a este lugar sin las precisas matizaciones la doctrina que sobre la reserva de ley reflejamos [...] en la STC 185/1995”, puesto que en ella se enjuiciaba la “sintonía con la reserva de ley tributaria de prestaciones patrimoniales de carácter público de ámbito estatal cuya creación se atribuye al Gobierno

24. Vid. “La cláusula general de competencia municipal”, *op. cit.*

25. Vid., entre otros, C. PAREJA I LOZANO, “Autonomía y potestad normativa de las corporaciones locales”, RAP, 138 (1995); L. PAREJO, *La potestad normativa local*, Marcial Pons, Madrid, 1998.

26. Esta sentencia es comentada también por L. POMED SÁNCHEZ, “Dos sentencias del Tribunal Constitucional...”, *op. cit.*, en *Anuario del Gobierno Local 1999/2000*.



o al ministro del ramo”, mientras que en esta ocasión se trata de tasas “que se imponen y ordenan mediante ordenanzas fiscales aprobadas por el máximo órgano municipal, el Pleno [...] y ésta es una peculiaridad de la que se derivan necesariamente consecuencias respecto de la reserva de ley tributaria”.

Se trata, pues, de reconocer la distinta posición ante la Ley en que se encuentran el Gobierno y los municipios a la hora de ejercer su correspondiente potestad normativa. Como decía, el Tribunal Constitucional sustenta que, mediante sus acuerdos, el ayuntamiento hace realidad la autodisposición de la comunidad sobre sí misma, que es lo que se halla en el sustrato último de la reserva de ley. Y además, el principio de autonomía local, en lo tributario, implica que el municipio habrá de contar con tributos propios sobre los que la Ley debe reconocerle un ámbito de intervención. Y sigue la sentencia señalando que aunque este ámbito de libre decisión acerca de los tributos propios del municipio no está exento de límites, “es evidente que es desde luego mayor que el que pudiera relegarse a la normativa reglamentaria estatal” (FJ 10).

Como digo, este tipo de afirmaciones significan un importante avance en la renovación de la configuración institucional de la autonomía local en su vertiente de potestad normativa. Ciertamente es, también, que la posición del Tribunal Constitucional en el supuesto que se comenta está impregnada de cautelas y reservas que dificultan todo tipo de generalización o extensión de la doctrina más allá de lo que es, en efecto, un primer paso. Pero la línea está abierta. Y se mantiene, lógicamente, en la misma sentencia en relación con el establecimiento de precios públicos por las entidades locales (FJ 18).

En efecto, también en relación con ellos se destaca que a partir de la elección por sufragio directo de los vecinos de la corporación se cumple con el fundamento último de la exigencia de la reserva de ley tributaria, a saber, la aceptación voluntaria de los representantes de los ciudadanos de toda imposición coactiva de una prestación patrimonial. Aunque esta misma fundamentación obliga al Tribunal Constitucional a negar que el Pleno de la corporación local pueda válidamente delegar en la Comisión de Gobierno la facultad de establecimiento o modificación de los precios públicos de naturaleza tributaria, puesto que la Comisión de Gobierno, cuyos miembros son nombrados y separados libremente por el alcalde, no tiene el carácter representativo que habría de satisfacer la función garantista de la reserva de ley. Recíprocamente, al destacarse el papel del

Pleno de la corporación se subraya, así, la función que juega el principio democrático-representativo en la forma del gobierno local.<sup>27</sup>

En definitiva, me parece decisivo que el Tribunal Constitucional se haya unido a una línea de reflexión que, como he dicho, la doctrina ha venido avanzando y que tendrá, sin duda, ulteriores desarrollos.

En otro orden de cosas, siempre en relación con la configuración de la potestad normativa municipal, debe recordarse aquí la ya citada reforma efectuada en Italia de su Ley básica 142 de 1990 por la Ley 265 de 1999. En concreto, la denominada “autonomía estatutaria” de los entes locales pasa a concebirse como una potestad que se ejerce no ya en desarrollo de la ley, ni siquiera en el marco de la ley, sino en el marco de los “*principios que constituyen el límite inderogable* por la autonomía normativa de los municipios y provincias”. Ello presupone, por un lado, que la legislación en materia de régimen local y la legislación sectorial que regula las distintas competencias deben previamente fijar expresamente tales principios. Y, a su vez, significa que los municipios, a través de sus propias normas “reglamentarias”, pueden “desplazar” la aplicación de la normativa estatal o regional, con el único límite de los citados “principios”.

No cabe duda que una formulación de este tenor representa una innovación de gran calado en la articulación del sistema de fuentes, innovación que en nuestro ordenamiento no consiguió encontrar una forma de expresión que fuera aceptable para el Tribunal Constitucional (STC 214/1989, en relación con el artículo 5 de la LBRL de 1985). La aportación italiana en este sentido puede significar un pequeño impulso en la apertura de nuevos horizontes para la potestad normativa de los municipios.

## **2.6. El principio de diferenciación. El sistema del gobierno local y la organización territorial interna de las comunidades autónomas**

Desde estas mismas páginas se viene insistiendo desde hace algún tiempo en la conveniencia de articular adecuadamente, con mayor efectividad, el *principio de diferenciación* como uno de los que deben presidir la organización y el régimen local, y se aportan elementos en tal sentido. Este

---

27. Ahora bien, también señala el Tribunal Constitucional, y esto nos llevaría ya más lejos, que la reserva de ley cumple asimismo otras funciones al servicio de otros principios, como la preservación de la unidad del ordenamiento y de una básica igualdad de posición de los contribuyentes.

año el *Anuario* aborda este aspecto tanto desde experiencias y formulaciones comparadas como bajo los condicionantes del Derecho español.<sup>28</sup>

Tal y como se viene confirmando en los análisis realizados en años anteriores, la ordenación del nivel intermedio de administración local ofrece uno de los factores de mayor capacidad de diferenciación en la configuración de la Administración local, a la vez que es expresión de una mayor posibilidad de disposición por parte de las comunidades autónomas. Procede, pues, efectuar una puesta al día de la situación.

Señalemos antes, no obstante, una novedad en cuanto a los niveles intermedios que proviene de la legislación estatal. En concreto, me refiero al artículo 49 de la Ley de acompañamiento a los presupuestos del 2000, que prevé la extensión de la responsabilidad solidaria de los municipios y diputaciones por las deudas de las mancomunidades de que forman parte, a las deudas con la Seguridad Social de las comarcas y áreas metropolitanas. La diferencia estriba en el carácter voluntario de la participación municipal en las mancomunidades y consorcios, frente al carácter forzoso, establecido por ley, de la pertenencia a una comarca o área metropolitana, y de ahí lo discutible de la solución adoptada, aparte de que las comarcas pueden estar actuando, como sucede en buena parte, por delegación de la comunidad autónoma y no en ejercicio el ámbito de funciones municipales.

### 2.6.1. Los *consells insulars* en la comunidad autónoma de las Islas Baleares

Al margen de lo anterior, y pasando ya a la legislación autonómica, tal vez las Islas Baleares toman el protagonismo, a raíz de la polémica cuestión, suscitada ya de tiempo atrás, relativa a la posición de los *consells insulars en su doble carácter como entidad local y como institución propia de la comunidad autónoma*. En 1999 se siguen atribuyendo competencias a los mismos, ya directamente, en sectores de espectáculos públicos y actividades recreativas, agricultura, artesanía, ya por delegación, en las funciones inspectoras en materia de servicios sociales. Pero lo más relevante es el planteamiento, ya después de las elecciones autonómicas y de la constitución de los *consells insulars*, de una línea de refuerzo del carácter propio y de autogobier-

---

28. Vid. específicamente, en *Anuario del Gobierno Local 1999/2000*, los trabajos de L. ORTEGA, "Diferenciación frente a uniformidad en la organización territorial local", y de J-C. PIELOW, "La estructura del gobierno local en un marco federal: La asimetría y las singularidades".

no de los entes insulares. Ello incluye plantear la posibilidad de una organización institucional de tipo parlamentario, con un ejecutivo no electo directamente. Para ello debería primarse en efecto la vertiente de “institución autonómica” de autogobierno de los *consells* frente a su vertiente de Administración local. La cuestión, controvertida ya de por sí, ha recibido una interpretación desfavorable del Consell Consultiu de las Islas Baleares.

Naturalmente, la concreta composición política de los *consells insulars*, señaladamente, por su relevancia, del de Mallorca, explica el fuerte impulso que se ha dado al replanteamiento de la configuración institucional de los mismos. Y es expresión, una vez más, de las singularidades que hay que atender en cuanto a la estructuración interna de las comunidades autónomas, donde sin lugar a dudas se manifiesta con intensidad un buen número de “hechos diferenciales” de origen constitucional o estatutario.

Por cierto, ya he adelantado más arriba y ahora vale la pena recordar, la aprobación en las Islas Baleares de una norma legal que sustrae a los municipios la competencia para intervenir en determinadas actividades clasificadas cuando sean ejecución de determinados planes elaborados precisamente por los *consells insulars* o por el Gobierno autonómico.

### 2.6.2. Los Territorios Históricos en el País Vasco

La característica posición de los *Territorios Históricos* en el País Vasco, por su parte, se refuerza también con motivo de haber visto confirmada su singularidad, precisamente en algunas últimas leyes estatales. Así, la disposición adicional decimosexta de la Ley 4/1999, de reforma de la Ley 30/1992, en cuanto establece que “se entenderá por administraciones públicas las diputaciones forales y las administraciones institucionales de ellas dependientes, así como las juntas generales en cuanto dicten actos y disposiciones en materia de personal y gestión patrimonial sujetos al Derecho público”.

Y en parecido sentido se encuentra la disposición adicional cuarta de la Ley orgánica 8/1999, que reforma la LOTC, al atribuir a las diputaciones forales y a las juntas generales de cada territorio histórico una legitimación diferenciada para interponer el conflicto en defensa de la autonomía local regulado por dicha ley, aspecto que fue objeto de vivos debates en la tramitación parlamentaria del proyecto. De esta manera se sigue con la diferenciación establecida ya por la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa de 13 de julio de 1998 (disposición adicional primera).

### 2.6.3. Las comarcas y la asimetría territorial

La comarca, ya se ha dicho en múltiples ocasiones, constituye todavía una incógnita en cuanto a su efectiva capacidad de innovación diferenciadora dentro del régimen local. No obstante sigue abriéndose camino en varias comunidades autónomas, también como respuesta al inframunicipalismo general. Así, en Aragón, la Ley de administración local 7/1999, ya citada, las incorpora en el cuadro general de las entidades locales, aunque se remita a su legislación específica.<sup>29</sup>

Por otra parte, la relación entre la organización comarcal y la articulación territorial de las comunidades autónomas ofrece una singularidad en las uniprovinciales, puesto que en ellas se hace más evidente la ausencia de un ente intermedio supramunicipal, pero de naturaleza local, que permita fortalecer el sistema de gobierno local en su conjunto y articularlo debidamente con el nivel de gobierno superior, pero de distinta naturaleza, como es el nivel autonómico.

Pues bien, en este contexto se sitúa la regulación de las *comarcas* en Cantabria por la Ley 8/1999. En ella destaca el carácter *singular* de la creación de esa nueva organización supramunicipal de carácter territorial, en un proceso que se realiza mayormente “desde abajo”, a iniciativa de municipios o de mancomunidades, que no persigue una generalización, y que por tanto admite la *asimetría*: esto es, la coexistencia de municipios “con comarca” junto a municipios “libres de comarca”.<sup>30</sup>

El caso citado constituye una de las manifestaciones del principio de diferenciación al que se viene haciendo referencia, y que cuenta con importantes precedentes a nivel de Derecho comparado. Es bien sabido que la organización territorial en Alemania no sólo contempla la figura de las “ciudades-Estado”, sino además, los conocidos municipios “libres de *kreis*” (distrito) que asumen las funciones del nivel superior.<sup>31</sup> Aún más, incluso en los supuestos de pertenencia municipal al distrito, según la doctrina

29. Leyes 10/1993, de comarcalización, y 8/1996, de delimitación comarcal. *Vid.* su estudio sistemático en R. SALANOVA (dir.), *La comarcalización de Aragón*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 1999.

30. En realidad, esto es lo que en principio sucede en Castilla y León, donde existe singularmente la comarca de El Bierzo, a pesar de que en la práctica no tenga una efectividad palpable. *Vid.* T. QUINTANA, “Castilla y León”, en J. Tornos (dir.), *Informe comunidades autónomas*, 1999, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2000.

31. *Vid.* J. ESTEVE PARDO, *Organización supramunicipal y sistema de articulación entre Administración autonómica y orden local*, Madrid, Civitas, 1991, y en especial, J-C. PIELOW, “La estructura del gobierno local...”, *op. cit.*

de la subsidiariedad formulada por la jurisprudencia constitucional, cabría entender que los municipios, por medio de formas de cooperación voluntaria, podrían asumir el cumplimiento de asuntos locales supramunicipales que “desplazarían” caso por caso la proyección del *kreis* sobre los diversos municipios, impidiendo su intervención.

En Cataluña, la pionera en la articulación comarcal del territorio, no se producen avances en la consolidación competencial de dichas entidades. Por el contrario, sigue en cuestión su despegue, en buena parte dependiente de una financiación imperfecta y condicionada en múltiples aspectos. Sirva de ejemplo la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 22 de septiembre de 1999, posterior ya a la STC 109/1998, sobre el Plan único de obras y servicios, que anula varios extremos del Decreto autonómico de 30 de julio de 1991 que incluía en el programa general de dicho Plan las obras y servicios de competencia municipal que habían sido asumidos por los consejos comarcales.<sup>32</sup> El Tribunal Superior de Justicia efectúa un examen pormenorizado caso por caso para comprobar si la obra o servicio a financiar era realmente de competencia municipal o no, y si había sido delegado o válidamente asumido por el consejo comarcal correspondiente, de modo que se anula la incorporación al Plan de aquellas iniciativas en las que el consejo comarcal actúa por su propia cuenta.

Financiación difícil, en efecto, la de las comarcas. Así nos lo recuerda la antes citada STC 233/1999, sobre la Ley de haciendas locales. En ella se reitera la posición mantenida en la STC 331/1993, sobre la imposibilidad de que las comunidades autónomas puedan establecer los criterios de distribución entre los entes locales de su territorio de la participación de los mismos en los tributos estatales. A parte de otras consecuencias de carácter general sobre la financiación local, en el aspecto concreto que nos ocupa lo que se impide es incluir a los entes intermedios como las comarcas en la participación en los tributos estatales, sin perjuicio de que las comunidades autónomas les den participación en sus propios presupuestos.

En la postura anterior late, en el fondo, la idea de que si una comunidad autónoma crea sus comarcas, que se las pague. Sin entrar en la discusión de fondo, tal vez haya que pensar, de todas formas, si tal postura no tiene en cuenta que tales comarcas son en ocasiones, como en el caso de Cata-

---

32. *Vid.* la referencia a la misma en este mismo *Anuario*, en J.J. ORTIZ BLASCO, “Jurisprudencia local de tribunales superiores de justicia”.

luña, entes locales dotados de autonomía (artículo 5 del EAC) creados por el propio Estatuto –que es ley del Estado– en virtud el artículo 152 de la CE. Hay en este último precepto una previsión constitucional de diversidad en la organización territorial que posiblemente debe merecer otro tipo de solución.<sup>33</sup>

#### 2.6.4. La cuestión metropolitana

Por su propia definición, las organizaciones metropolitanas responden a realidades singularizadas territorialmente, de forma que en ellas se plasma en muy buena medida esa exigencia de diferenciación a que me vengo refiriendo. Las vicisitudes de las entidades metropolitanas en España son de todos conocidas, víctimas como han sido de la exigencia de implantación institucional de las comunidades autónomas, característica, por lo demás, de las organizaciones emergentes.

En este orden de cosas, en los últimos tiempos hay que destacar en Valencia la Ley 8/1999, de 3 de diciembre, de supresión del Área Metropolitana de L'Horta, con derogación de la legislación de 1985 y 1986 que la había organizado y regulado su consejo metropolitano. Las divergencias políticas entre el Gobierno autonómico y los gobiernos locales implicados, puestas de manifiesto después de las elecciones locales de junio de 1999, recuerdan las parecidas razones que en 1987 llevaron a la supresión de la Corporación Metropolitana de Barcelona; sin perjuicio de la concurrencia de otras consideraciones acerca de la eficiencia en la prestación de servicios supramunicipales, en un área metropolitana ya de por sí concebida con fuertes limitaciones.

Por contraste, en Cataluña, precisamente, después de las elecciones locales y, sobre todo, de las posteriores autonómicas, parece que se ha abierto una línea de entendimiento entre mayoría de gobierno y oposición acerca de la necesidad de buscar el consenso en el proceso de repensar y en su caso emprender la reorganización territorial de Cataluña, que probablemente incluiría un tratamiento específico para el área metropolitana de Barcelona. Pero es prematuro aventurar cuál va a ser el desarrollo de esas iniciativas, habiéndose constituido, mientras, una

---

33. E. AJA, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid, 1999, califica como tales “hechos diferenciales” las organizaciones intermedias tales como los Territorios Históricos, *consells insulars* de Baleares y los cabildos canarios, pero descarta que las comarcas, aun de naturaleza estatutaria, puedan merecer esta consideración (p. 181).

comisión de expertos a partir de un amplio consenso para estudiar la cuestión.<sup>34</sup>

Por su parte, en Cantabria, la Ley 8/1999, de comarcas, citada más arriba, excluye de su ámbito de aplicación el municipio de Santander, para quien se anuncia que tendrá su propia ley de constitución de área metropolitana. En Galicia, los alcaldes y concejales de Vigo y de municipios limítrofes, actualmente mancomunados ya, reclaman la constitución de un área metropolitana. En Aragón, la Ley de administración local contempla la necesidad de establecer por ley específica el régimen del Área Metropolitana de Zaragoza.

Como se ve, se hace cada vez más presente la preocupación por la correcta ordenación de las conurbaciones metropolitanas y el papel de las comunidades autónomas respecto de las mismas. La insatisfacción por cualquiera de las opciones existentes se hace patente.

También la evolución de esta problemática en los demás países europeos aporta algunos datos de interés en este último período. El más vistoso, por supuesto, ha sido la elección directa del alcalde del Gran Londres en mayo de 2000, lo que ha significado la definitiva consolidación de la institución metropolitana londinense después de su recuperación por el Gobierno laborista. Mejor dicho, más que recuperación se trata de una creación *ex novo*, con un modelo que se añade a las distintas soluciones organizativas existentes en Europa y cuyo interés requiere un estudio específico.<sup>35</sup>

Cabe señalar, asimismo, las modificaciones efectuadas en Italia a su Ley básica de la autonomía local 142/1990, en los aspectos relativos, entre otros, a las áreas metropolitanas. Así, la Ley 265 de 1999, de 3 de agosto, ya citada más arriba, cambia radicalmente la concepción de la “ciudad metropolitana”, en el sentido de que tal vez puede llegar a significar solamente, en realidad, la metropolitanización del municipio capital del área, el cual, junto a unos pocos municipios anexos, quedaría “libre de provincia”.<sup>36</sup>

---

34. El Acuerdo de creación y nombramiento de sus miembros dice:

“A instancia del Gobierno de la Generalitat, los diferentes grupos parlamentarios han acordado crear una Comisión de expertos para estudiar y elaborar un informe que permita revisar el modelo de organización territorial de Cataluña, que posteriormente se plasmará en las iniciativas legislativas pertinentes.”

Y a continuación, el Gobierno adopta el Acuerdo “a partir del consenso de los diferentes grupos parlamentarios, a propuesta del consejero de Gobernación y relaciones institucionales”.

35. En este sentido el *Anuario del Gobierno Local 1999/2000* incluye el ilustrativo trabajo de F. MERLONI “Áreas y gobiernos metropolitanos, regiones y gobierno local”.

36. *Vid.* más detalladamente el citado trabajo de F. Merloni.



Opción singular que apunta de nuevo la idea de llegar a una situación de *asimetría* en la organización territorial que cada vez parece más inevitable en ciertos ámbitos.

### 2.6.5. Las grandes ciudades

Estrechamente relacionado con el tema anterior, pero con su propia sustantividad, debe señalarse en nuestro país la puesta en marcha de algunas iniciativas, todavía no explicitadas formalmente, hacia una posible regulación básica de las especificidades de las *grandes ciudades*. Parece claro que tal movimiento se produce un poco al hilo de la aprobación de la Carta municipal de Barcelona a finales de 1998 por el Parlamento de Cataluña, a la que se aludió en el *Anuario* del año pasado<sup>37</sup> y la constatación de que todo un conjunto de cuestiones singulares que se pretendía incluir en la ley catalana especial para Barcelona recaen dentro de las competencias estatales; y que acaso pueden ser, además, extrapolables a otras capitales de grandes dimensiones.

En este sentido, la Carta Municipal de Barcelona pudiera jugar un papel como líder de una reforma más general, que incluyera cuestiones tan delicadas como renovar las potestades del alcalde en tanto que autoridad, establecer un sistema de justicia municipal de proximidad, etc. También aquí es prematuro entrar en esta cuestión, pero cabe preguntarse, en cualquier caso, acerca de la posición de las comunidades autónomas respecto de la ordenación de las grandes ciudades, tanto en el plano de sus competencias legislativas como en el del entramado relacional interadministrativo que pueda tejerse entre los tres niveles, estatal, autonómico y local.

## 2.7. Conclusión: hacia un sistema de geometría variable

La observación de la evolución reciente de los distintos aspectos que se dan cita en la cuestión de la organización territorial supramunicipal e intraautonómica, esto es, de las variadas manifestaciones del nivel intermedio de administración local, permite llegar a una conclusión de carácter institucional, a mi entender de gran relevancia.

---

37. Vid. S. SARASOLA, "La Carta Municipal de Barcelona. La autonomía local al servicio de un nuevo modelo de gestión municipal", RVAP, 54 (1999), así como mi trabajo "La Carta Municipal de Barcelona en la reforma del régimen local", en el número extraordinario de *Justicia Administrativa*, "La reforma del régimen local", 2000, *op. cit.*, y también, en edición separada, en la colección Punt de Vista, 7, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2000.

Me refiero, según hemos ido viendo ya, al dato de la articulación de la estructura del gobierno local a partir del *reconocimiento de la diferencia* y, por tanto, de la necesaria *asimetría o geometría variable* en su régimen legal. Está en Europa, está ya en buena parte de situaciones contempladas por nuestro ordenamiento, tal y como hemos visto. Poco a poco se va asumiendo esa idea, manifestada ya en anteriores ocasiones,<sup>38</sup> de que *es básico que haya tratos distintos para distintos municipios*.

Y una primera expresión de este principio se encontraría en el régimen del nivel supramunicipal de organización, que puede existir, o no, o ser distinto según los casos, en definitiva, en función, precisamente, de la posición diversa de la realidad municipal. Más allá de la cuestión de la existencia general y necesaria, o no, de un determinado nivel de administración local supramunicipal, cabe pensar en la posibilidad de diseñar una *distinta intensidad* en la proyección funcional y competencial del ente superior sobre el municipio de base, distinta intensidad que puede ser incluso estructural y conducir a una refundición de dos niveles. Así, el municipio puede, en algún caso, asumir la posición del nivel inmediato superior, por ejemplo, de la comarca, según sea su configuración. Ésta, a su vez, puede estar en condiciones de desempeñar una función específica o prevalentemente metropolitana; función que también puede asumir, según los ámbitos, la provincia respecto de aquella parte del territorio que lo requiera, etc.

Como digo, en la base de esta perspectiva se encuentra el reconocimiento de que el municipio, dentro de su configuración constitucional básica y general como *institución autónoma para la gestión democrática de los intereses de la comunidad local*, ofrece una notable diversidad en cuanto a su *capacidad efectiva* para desarrollar esa función constitucional; a cuyo servicio, cuando así sea objetivamente preciso en relación con cada uno de los municipios individualmente considerados, se erige la red de estructuras superiores.

Por tanto, también el municipio es, en sí mismo, un nivel de organización local de “geometría variable”, para comprobar lo cual no hay más que acudir a la formulación gradualista que luce en el artículo 26 de la LBRL, según estratos de población (el criterio pudiera ser no sólo éste), y en la opción entre un ejercicio individualizado o bien asociado de las responsabilidades asignadas. La idea de capacidad efectiva de gestión, sobre la

---

38. Vid. mi trabajo “La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución...”, *op. cit.*, en el *Anuario del Gobierno Local*, 1998, p. 36. Ahora en el capítulo 1 de este libro.

que a su vez descansa el artículo 2 de la LBRL condiciona así de entrada tanto la propia posición del municipio como de la entera estructura del gobierno local *en relación con él*.

Las soluciones al inframunicipalismo tantas veces denunciado creo que se pueden encontrar mejor en torno a este tipo de formulaciones asimétricas que en las utópicas –en nuestro contexto histórico e institucional– operaciones de simplificación drástica del mapa municipal. Pero no es sólo eso. Porque, según vengo diciendo, de ahí deriva luego, siempre de abajo hacia arriba, el planteamiento del papel de los diferentes niveles de cobertura –comarcal, provincial, metropolitano– concebidos siempre “en función” de las exigencias, también distintas, de cada uno de los municipios que los configuran, y así preservar, en su autonomía, la satisfacción de los intereses de la comunidad.

En definitiva, *asimetría, gradualidad y flexibilidad* son ya hoy criterios ineludibles a tener en cuenta en cualquier planteamiento realista que se formule ante las exigencias actuales de la configuración de la autonomía local. Exigencias actuales que tal vez estén reclamando una revisión a fondo de la propia legislación básica del régimen local.

### 3. La renovación del poder local: avances en la configuración jurídica e institucional del gobierno local<sup>1</sup>

#### 3.1. Evolución política e institucional en el campo del gobierno local

##### 3.1.1. ¿Pactos locales autonómicos o “segunda descentralización”?

El compás de espera abierto después de las reformas legislativas de 1999 todavía no se ha cerrado. La dinámica del llamado *Pacto Local*, que entonces se dio por concluida en el ámbito estatal, sin haber abordado ni siquiera temas tan cruciales como el de la financiación, debía trasladarse, según aquel diseño, al ámbito interno de cada una de las comunidades autónomas, donde había de jugarse el grueso del debate sobre el incremento competencial de los entes locales. El Pacto Local de ámbito estatal había de dar paso a una serie concatenada de pactos locales autonómicos en los que se concretara el verdadero impulso de la autonomía local en su vertiente funcional o competencial.

Más de dos años después cabe preguntarse, con carácter general: ¿qué fue de los pactos locales autonómicos? Es cierto que en varias comunidades autónomas se han seguido manteniendo conversaciones entre la Administración y la federación de municipios correspondiente, con comisiones de negociación y tareas de elaboración de documentos de diverso tipo. Incluso, varias leyes, organizativas o sectoriales, aprobadas en los últimos tiempos proclaman su pertenencia o encuadre en el Pacto Local. Desde la legislación en materia de residuos de La Rioja, o la urbanística de Cantabria, hasta la de consejos insulares en Baleares o la de supresión del Área Metropolitana de L'Horta en la Comunidad Valenciana, pasando por varias leyes de presupuestos –Andalucía, Asturias, etc.–, son varias las actua-

1. Publicado como “Valoración general” en el *Anuario del Gobierno Local 2001*.

ciones legislativas de las comunidades autónomas que, como digo, se quieren vincular, formalmente al menos, al llamado Pacto Local. En varias comunidades autónomas, como Castilla y León, se constituye en el seno de la Federación de Municipios y Provincias la Comisión Negociadora del Pacto Local Autonómico en Castilla y León (abril de 2000).

No obstante, el propio *leit motiv* del Pacto Local parece estar perdiendo fuerza y aparece en escena un nuevo lema del que habrá que esperar a ver el gancho político que manifiesta. Me refiero al lema de “la segunda descentralización” que se alienta desde el partido del Gobierno, según se ve en los documentos y resoluciones del XIV Congreso del Partido Popular celebrado en enero de 2002, aludiendo a la situación en otros países europeos, a cuyos parámetros se quiere aproximar la posición en España. En todo caso, las propuestas son bastante vagas, con referencia al traslado de competencias hacia municipios y provincias, empleando para ello “mecanismos flexibles y efectivos”.

Aunque en los documentos oficiales ya no se habla de “pacto”, sino que más bien se apoyan en la idea de una acción unilateral o al menos de impulso desde los gobiernos autonómicos, también es cierto que el Partido Popular ha ofrecido al PSOE la posibilidad de llegar a un acuerdo o pacto que impulse dicha nueva descentralización. Por su parte, el principal partido de la oposición, que gobierna una parte no desdeñable de los ayuntamientos significativos, recuerda, por un lado, que en sus conferencias sobre política municipal ha lanzado la idea de repensar la forma de elección del alcalde, con mención expresa a la posibilidad de plantear la introducción de fórmulas de elección directa; y que hace cuestión de la reforma del sistema de financiación, que ya en su día se quiso involucrar dentro de la reforma de la financiación autonómica efectuada en el año 2001, sin conseguirlo, y sin conseguir garantías acerca del futuro en que se implique una reforma, o supresión, del IAE.

Y por otra parte, el PSOE alega que la oferta de acuerdos en materia de gobierno local no debe circunscribirse a los dos grandes partidos mayoritarios, sino que debe extenderse a las demás fuerzas políticas, especialmente a las nacionalistas, justificando, incluso, que ese tipo de pactos no son como el Pacto por la Justicia, concluido sólo entre los dos grandes partidos.

Al hilo de estas propuestas u ofertas no debe olvidarse, no obstante, y así lo remarcan las fuerzas políticas nacionalistas, que las mismas se efectúan por parte del PP en un contexto de “cierre del sistema autonómico”,

esto es, de considerar concluidas todas las potencialidades de la organización autonómica del Estado en el cuadro constitucional. Lectura que podría llevar a valorar que se tiende hacia una doble limitación de la posición institucional de las comunidades autónomas: no sólo ya no reforzarla más (a costa del Estado), sino disminuirla (en beneficio del sistema local).

Probablemente hay razón en la postura que quiere distinguir y no mezclar, al menos en los términos en que se ha hecho, las dinámicas propias de un proceso de organización del sistema general territorial –con inclusión o no del término “federalización”– y las propias del fortalecimiento competencial, financiero e institucional del gobierno local. Más aún, la coherencia de una posición federalista se muestra en que es ella misma la que incluye la traslación al nivel de decisión autonómico de las opciones fundamentales acerca de la articulación del sistema local propio, pudiendo atender así a los principios de subsidiariedad y de diferenciación analizados en ocasiones anteriores.

### 3.1.2. Propuestas de actualización del marco jurídico local

Al margen del discurso en torno al Pacto Local o a la segunda descentralización, es de destacar la dinámica que ha significado en Cataluña la celebración del II Congreso de Municipios a lo largo de todo el año 2001. El primer congreso tuvo lugar en 1933, dando lugar a la legislación municipal catalana de 1933-1934, gran avanzada en la época. Ahora, tras varios años de esfuerzos para lograr la actuación unitaria entre las dos organizaciones municipalistas catalanas (FMC y ACM), se ha desarrollado un entramado de sesiones, encuentros, ponencias y conclusiones con vocación casi universalista por el alcance temático y de perspectivas utilizadas.

La referencia a las resoluciones del II Congreso relativas al marco jurídico e institucional ofrece la ocasión para señalar algunos puntos clave de la reforma del régimen local que están sobre el tapete. En general, cabe destacar la opción por la evolución hacia un sistema federal, con los objetivos de profundizar en la democracia y la participación locales, incrementar la autonomía y la capacidad de actuación de los municipios y mejorar la eficacia en la satisfacción de las demandas de los ciudadanos y en la resolución de los conflictos que les afectan. Se critica el exceso de reglamentismo y uniformismo de la legislación básica, que debiera limitarse a ser una ley básica de la autonomía local, a partir del modelo de la Carta Europea, para dejar mucho mayor espacio normador a las comunidades autónomas

y, por supuesto, a los propios ayuntamientos, bajo una nueva concepción de la relación entre la potestad normativa municipal y el legislador, en la línea defendida en anteriores ediciones del *Anuario* y a la que me referiré luego.

La profundización de la democracia y la participación local aporta a la agenda la reforma del régimen electoral, que también debiera dejar espacio regulador a las comunidades autónomas, y a la vista de las más recientes reformas europeas, abordar la elección directa del alcalde, la cuestión de las listas abiertas, mayores modulaciones para los pequeños municipios, flexibilización del referéndum municipal y de las consultas ciudadanas, y el uso de las nuevas tecnologías no sólo como instrumento de mayor eficacia sino también de nueva legitimación en la relación política-ciudadanía.

En la perspectiva de la organización territorial, se propone la potenciación de formas asociativas, mixtas y de participación o concertación con los agentes del territorio. Por su parte, la legislación sobre régimen jurídico deberá hacer frente a las nuevas exigencias de cooperación entre público y privado, pero también de competencia entre ambos sectores, en un contexto de nueva economía y requerimientos sociales.

Asimismo deberá atenderse a las nuevas funciones que se están exigiendo ya a los ayuntamientos, como las de conciliación y mediación en conflictos ciudadanos. Cuestiones tales como la inmigración, la degradación social y urbanística, la defensa ambiental, la implantación de infraestructuras, etc., no sólo requieren una gestión eficaz sino también una capacidad de comprensión, negociación e intermediación que no encaja en el actual sistema de justicia y que la Administración local ha de poder desarrollar con mayores medios y garantías.

En fin, se introduce también la perspectiva de la proyección exterior de la autonomía local, autonomía que implica no sólo gestionar los propios intereses, sino intervenir en su definición, incluso legislativa, y defenderlos en el ámbito de otros niveles de gobierno. Participación municipal en sedes políticas, incluso parlamentarias, que están introduciéndose en toda Europa, como se señala más adelante. Porque, en efecto, todos los planteamientos aquí expuestos sintéticamente tienen su reflejo, mayor o menor, en distintos aspectos de la evolución europea reciente, como son, por ejemplo, las innovaciones legislativas en Inglaterra y Francia, o la reforma constitucional llevada a cabo en Italia. A todo ello nos referiremos en su lugar.

### 3.1.3. La Ley de estabilidad presupuestaria

Después de meses de discusión y debate sobre los objetivos de estabilidad y crecimiento fijados en su día (Ámsterdam, 1997), y en el contexto general derivado de los objetivos comunitarios, se ha aprobado finalmente la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, a la que complementa la Ley orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, legislación de la que se objetó, desde el primer momento, su posible lesión de la autonomía financiera de los entes territoriales. En lo que toca a las autonomías territoriales, en efecto, lo primero que se ha puesto sobre la mesa ha sido la discusión acerca de la diferente posición que ocupan al respecto las comunidades autónomas y las entidades locales, en la medida en que estas últimas no tendrían garantizada constitucionalmente la autonomía financiera sino únicamente el principio de suficiencia.

Por lo que afecta a los entes locales, el artículo 23 de la Ley dispone que la autorización a las entidades locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en aplicación del artículo 54 de la LHL, tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. La formulación inicial del precepto acaso no aporta ninguna novedad de bulto, además de que se expresa en términos de ponderación, puesto que se señala que la autorización “tendrá en cuenta” aquel cumplimiento: debe entenderse como un límite a la discrecionalidad de apreciación, y eventualmente que podrá condicionarse la autorización a dicha apreciación.

No obstante, el segundo párrafo del precepto ofrece un nuevo dato que de manera indirecta afecta de manera más incisiva a la posición de los entes locales: puesto que se indica que cuando las medidas contenidas en el plan económico-financiero permitan la desaparición en tres ejercicios presupuestarios de la situación de desequilibrio, podrá concederse la autorización aludida. De la lectura de este precepto cabría deducir que deberá ser denegada necesaria y automáticamente toda autorización para acudir al crédito o a la deuda cuando se supere el periodo de tres años citado, sin posibilidad de efectuar caso por caso una valoración o ponderación de las circunstancias concurrentes, de las características del municipio en cuestión, del volumen y proporción del desequilibrio en cada caso existente, etc. Si ello fuera así, podría producirse un excesivo rigor, contrario al principio de proporcionalidad, y al mismo tiempo se incurriría una vez más en el tantas veces criticado uniformismo que preside el régimen local y que impediría introducir elementos correctores según tamaño de población, volumen de presupuestos, etc. Todo ello va acom-



pañado de una modificación del artículo 54 de la LHL en virtud de la disposición final única de la Ley, que tal vez permite matizar algo las anteriores rigideces.

Aparte del contenido que afecta a la autonomía financiera y presupuestaria, los artículos 19 a 25 contemplan una serie de relaciones directas entre la Administración del Estado y los entes locales que pueden inclinar de la parte del Estado el equilibrio del carácter bifronte del régimen local, atrayendo hacia la Administración estatal la tutela financiera que corresponde a las comunidades autónomas, a pesar de que se establezca a cada momento la salvedad de que todo ello es “sin perjuicio de las competencias que correspondan a las comunidades autónomas”, salvedad introducida por recomendación del Consejo de Estado en su dictamen sobre el anteproyecto de ley. En este sentido, la misma fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria para las entidades locales por parte del Ministerio de Hacienda, aun con la intervención previa de la Comisión Nacional de Administración Local (artículo 20), o la atribución al mismo del seguimiento de las actuaciones encaminadas a corregir el desequilibrio, pueden llegar a significar una intromisión en las relaciones preferentes de las entidades locales con las comunidades autónomas. Sobre estos aspectos se ha pronunciado ya el Consejo Consultivo de la Generalitat de Catalunya, en el dictamen sobre la constitucionalidad de la Ley emitido el 29 de enero de 2002 a solicitud del Gobierno catalán y de distintos grupos parlamentarios.

Al margen de lo anterior, señalemos también que el artículo 6 de la Ley de estabilidad presupuestaria fija el deber de motivar y ponderar la incidencia, repercusiones y efectos sobre la estabilidad presupuestaria de proyectos de disposiciones generales y reglamentarias, actos, contratos, convenios, etc., que afecten a los gastos públicos. Aun con ser instrumento de racionalidad y buena administración, la aplicación de este precepto, si se hace con rigor, va a deparar no pocas dificultades, y más aún a las entidades locales.

### **3.2. Autonomía local y participación en instituciones estatales y autonómicas**

Necesaria, aunque no suficiente, la participación orgánica y procedimental de los entes locales en las instancias estatales y autonómicas es un instrumento de primer orden que contribuye a articular una mínima garan-

tía de la expresión de la voluntad autónoma de aquéllos. Al mismo tiempo es cauce de integración política y medio de concertación. Más allá de la intervención de las entidades locales, prácticamente en concepto de interesadas, en proyectos y planes que les afecten concretamente (nuevo artículo 58.2 y artículo 59 de la LBRL), se trata de valorar la presencia institucional, directa o a través de las asociaciones representativas correspondientes, de los entes locales en la organización pública, incluso a los más altos niveles de los ámbitos legislativo y ejecutivo, tanto del Estado como de las comunidades autónomas.

El lugar que debe ocupar el tratamiento de la problemática de las administraciones locales en la organización de las instituciones centrales del Estado ha merecido en España hasta ahora una consideración muy secundaria, limitándose normalmente a la previsión de un órgano administrativo colegiado de participación y colaboración como es la Comisión Nacional de Administración Local y a la inclusión de específicos órganos superiores dentro de la estructura departamental de algunos ministerios, normalmente Hacienda y Administraciones Públicas.

En los últimos tiempos debe reseñarse alguna novedad en el ámbito de las Cortes Generales, con la creación en el Senado de la Comisión Permanente de Entidades Locales. A partir de una idea lanzada en la anterior legislatura al hilo de las significativas comparecencias de la presidenta de la FEMP, Rita Barberá y del entonces presidente del Comité de las Regiones, Pasqual Maragall, en la Comisión General de Comunidades Autónomas, a la que me referí en el *Anuario del Gobierno Local* de 1997, el 11 de octubre de 2000 se reformó el artículo 49 del Reglamento del Senado con la creación de la Comisión de las Entidades Locales, con el carácter de comisión permanente no legislativa.

No obstante, el alcance de esta iniciativa es más que incierto. Ciertamente, falta un verdadero foro de interlocución de las cuestiones locales a escala nacional y más aún en un contexto que permita hacer más visible la posición del Senado como cámara territorial, si bien se pueden generar confusión y equívocos con relación a la posición de la Comisión General de Comunidades Autónomas. En todo caso, la Comisión de Entidades Locales no tiene carácter legislativo y ello sólo ya circunscribe mucho su posible papel. Para enriquecer la funcionalidad de este tipo de órgano específico dentro del Senado, se había sugerido desde algunas instancias –por ejemplo, el Parlamento andaluz en un importante debate sobre política local– que se estudiara la manera de incluir a representantes de las entidades

locales en la composición del órgano en cuestión, solución que, como se verá, se ha adoptado ya en otros países. Si se mantiene la composición estrictamente senatorial, la significación de la Comisión queda absolutamente restringida.

En efecto, pasado más de un año desde su creación, lo que realmente destaca es su escasa, por no decir nula, actividad. Están pendientes desde junio de 2001 las comparecencias de los ministros de Administraciones Públicas y de Hacienda para informar acerca del desarrollo de las negociaciones entre el Gobierno y la FEMP sobre la financiación de las entidades locales, y sobre tributación de las empresas prestadoras de servicios colectivos como agua, gas, electricidad y telecomunicaciones. Igualmente están pendientes la comparecencia de la presidenta y del vicepresidente de la FEMP para informar sobre dichas negociaciones y sobre el desarrollo del acuerdo contra el transfuguismo.

Como contrapunto a esta situación más bien poco brillante –como, por lo demás, la de la Comisión General de Comunidades Autónomas– debe señalarse la interesante vía abierta por medio de la reforma de la Constitución italiana, aprobada en referéndum el 7 de octubre de 2001, que lleva a cabo un cambio radical en la configuración territorial de la organización de la República. Sin poder entrar ahora en el análisis de la magnitud de todas las transformaciones operadas en Italia,<sup>2</sup> ahora debe destacarse que la propia Constitución dispone que, mientras no se proceda a la reforma del Senado, los reglamentos de las cámaras –Cámara de Diputados y Senado– pueden prever la participación de representantes de las regiones, de las provincias autónomas y de los entes locales en la comisión parlamentaria para las cuestiones regionales, la denominada *Comisión Bicameral*.

Novedad de bulto, en efecto, que permite incorporar una representación regional y local, junto a los diputados y senadores, en un órgano del poder legislativo. Órgano con funciones de relieve: la propia Ley de reforma constitucional le atribuye la emisión de informe preceptivo sobre los proyectos de ley que afecten a materias regionales o locales, con el efecto de que en caso de que la cámara correspondiente no acepte el sentido del informe, la ley debe ser aprobada por mayoría absoluta. La innovación introducida va mucho más allá, pues, de los mecanismos conocidos en nuestro ordenamiento, y permite visualizar de manera rotunda la función

---

2. *Vid.* al respecto el estudio de Luciano Vandelli en el *Anuario del Gobierno Local* 2001.

constructiva de las autonomías locales –y no sólo de las regiones– en el sistema constitucional. Naturalmente, no será sencillo llegar a consensuar cuestiones esenciales para el funcionamiento de la nueva comisión como son la forma de designación de los representantes de las regiones y, sobre todo, de los entes locales, así como la forma de expresión de la voluntad y adopción de acuerdos entre las distintas “partes” –Cámara de Diputados, Senado, representación de las autonomías territoriales–. Pero ya desde ahora el ejemplo, por no hablar de “modelos”, propuesto por la reforma constitucional italiana permite pensar que la tímida, casi menos que simbólica, creación en el Senado español de la Comisión de las Entidades Locales tal vez pueda ser sólo el primer paso de procesos futuros de desarrollo.

La participación significativa de los entes locales también es exigible, aún con más razón, en el seno de la organización de las comunidades autónomas. Debieran ser los estatutos de autonomía los que incidieran de forma más novedosa en este punto. Pero lo cierto es que salvo casos singulares, la mayor parte de comunidades autónomas se han limitado a crear órganos mixtos de participación, de carácter meramente administrativo, bajo el paraguas de la previsión del artículo 58.1 de la LBRL referida a los órganos de colaboración. Pues bien, otra aportación de la reforma constitucional italiana es la imposición de la obligación a las regiones de regular en el estatuto que aprueban ellas mismas, el Consejo de las Autonomías Locales, como órgano de consulta entre la región y los entes locales.

Interesa destacar los siguientes puntos: por un lado, se limita la autonomía organizativa de las regiones en función de preservar la autonomía local, puesto que se prevé la creación de dicho consejo participativo con carácter necesario, y con rango estatutario, por lo que cabe ser considerado como una verdadera institución estatutaria. Por otro lado, la Constitución dice que el Estatuto regional debe “regular” dicho consejo y no sólo crearlo, de manera que se establece una reserva a favor del Estatuto en cuanto al diseño en cada caso de la composición y las funciones del Consejo de las Autonomías Locales. La realidad es que, en ejercicio de su autonomía estatutaria, las regiones italianas han empezado sus debates estatuyentes en los que la cuestión del modelo de Consejo de las Autonomías Locales del que cada una quiere dotarse ha adquirido gran relieve, y las soluciones que se están proponiendo son muy diversas, llegándose incluso a proponer, en Toscana, una cámara de las autonomías locales, ubicada en el poder legislativo regional, que intervendría en el

seno del procedimiento legislativo; un tipo de participación que en el caso español se prevé en el Estatuto de las Islas Canarias para los cabildos, a partir de la reforma estatutaria de 1996.

### **3.3. Evolución en la configuración jurídica de la autonomía local**

#### **3.3.1. La puesta en marcha de la defensa constitucional de la autonomía local**

En años anteriores ya se ha destacado el proceso de maduración y definitiva plasmación legal de un mecanismo que permitiera el acceso de los entes locales al Tribunal Constitucional para reaccionar contra las leyes que vulneren el ámbito de la autonomía local. Ahora la importante innovación introducida por la Ley orgánica 7/1999, de reforma de la LOTC puede empezar a dar sus primeros resultados,<sup>3</sup> sobre los que cabe formular ahora algunas consideraciones.

El primer supuesto que se ha planteado ha sido el conflicto promovido por dieciséis ayuntamientos de las Islas Baleares contra la Ley de medidas administrativas 12/1999, de 23 de diciembre, que eximía de licencia municipal de apertura e instalación a determinadas actividades clasificadas cuando las mismas estuvieran previstas en los instrumentos de planificación territorial. Quedaba así sustraída toda intervención municipal, que sólo tendría participación en la elaboración del planeamiento, pero no en la concesión de la licencia. El Consejo Consultivo emitió el preceptivo dictamen “desfavorable” sobre la constitucionalidad de la Ley y favorable, a su vez, al planteamiento del conflicto, que fue admitido a trámite por auto del Tribunal Constitucional.

No obstante, con posterioridad, la Ley 9/2000, de 27 de octubre, ha venido a limitar esta regulación exclusivamente para el tratamiento de residuos sólidos, siempre que los correspondientes proyectos se encuentren previstos con el suficiente grado de detalle en los instrumentos de planificación. Dicha iniciativa, que partió de la Federación de Entidades Locales de las Islas Baleares, pretendió poner fin al debate político suscitado al respecto, pero no necesariamente al conflicto constitucional en trámite. Así, la propia defensa de la comunidad autónoma, en sus alegaciones, entiende que la nueva Ley no deja sin contenido al conflicto, “ya que tra-

3. En el *Anuario del Gobierno Local 2001*, Germán Fernández Farreres analiza detalladamente los problemas atinentes al nuevo proceso constitucional.

tándose –como se trata– de un procedimiento de tipo declarativo que no puede conllevar, por sí mismo, formulación de inconstitucionalidad, es conveniente que sea fijado el alcance de la autonomía local en relación con esta cuestión concreta”, cuyos postulados fundamentales se consideran trasladables a la Ley 9/2000.

Por otra parte, en relación también con la defensa constitucional de la autonomía local, debe señalarse la situación referida a Ceuta y Melilla. Los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra el artículo 68 de la Ley del Estado 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, que atribuye al Ministerio de Fomento las competencias de aprobación del planeamiento urbanístico han sido inadmitidos por los autos del Tribunal Constitucional 201/2000 y 202/2000, por falta de legitimación de dichas ciudades autónomas para plantear recurso de inconstitucionalidad, puesto que el Tribunal Constitucional entiende que sus estatutos de autonomía no las convierten en comunidades autónomas.

Sin haber de entrar ahora en esta cuestión, importante por lo demás, de la naturaleza político-constitucional de dichas ciudades, las mismas optaron entonces por utilizar la nueva vía del conflicto constitucional en defensa de la autonomía local. Y así, ya en el año 2001, por providencia de 16 de enero, se admitió a trámite el conflicto promovido por la Ciudad Autónoma de Ceuta –no lo lleva adelante Melilla–, que ha tenido que solicitar el preceptivo dictamen del Consejo de Estado –ya que no pertenece a ninguna comunidad autónoma con órgano consultivo propio– dictamen que fue emitido el 22 de junio de 2000, en el sentido de entender que existen motivos suficientes para que se plantee el conflicto. Con todo, la admisión a trámite del conflicto pone de manifiesto que el Tribunal Constitucional considera a Ceuta como entidad local –un municipio, según el artículo 75.ter.1.a) de la LOTC–, y que aprecia la concurrencia de la legitimación individual requerida, por tratarse en este caso de una ley que afecta singularmente –tiene como destinatario único– a cada uno de los municipios sobre los que se constituyen las dos ciudades autónomas.

Desde luego, el procedimiento de conflicto en defensa de la autonomía local no va a quedar inédito. A los anteriores cabe añadir la referencia de otros dos conflictos interpuestos: se trata, por una parte, del registrado con el número 6631/2000, interpuesto por varios municipios valencianos con respecto a la Ley de la Comunidad Valenciana 8/1999, de 3 de diciembre, por la que se suprime el Área Metropolitana de L'Horta. Se plantean cuestiones interesantes desde el punto de vista procesal. Así, el Consejo

Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, en su dictamen número 395, de 19 de octubre de 2000, apreció la concurrencia de legitimación suficiente al computar el número de municipios y de población requeridos no sobre la totalidad de los de la Comunidad Valenciana sino sobre el “ámbito de aplicación” de la Ley, que se entendió era el ámbito territorial del área metropolitana suprimida. Y en relación con la alegada vulneración de la autonomía local, que el Consell niega que se produzca, se da la circunstancia, que ya advertí en otra ocasión, de que el propio Consell había dictaminado ya el anteproyecto de la ley ahora cuestionada, analizando entonces en concreto los preceptos impugnados por los municipios desde la óptica de la autonomía local.

Al dictaminar el anteproyecto, el Consell formuló observaciones “no esenciales”, dirigidas a evitar interpretaciones que pudieran resultar lesivas para la autonomía local, observaciones que no fueron acogidas en su totalidad en el texto final de la Ley. Vinculado por su propio precedente, el Consell debe señalar ahora que sigue existiendo el riesgo de la interpretación de la Ley contraria a la autonomía local, pero ello sólo será objetable en el momento en que se dicten normas o actos de aplicación de la Ley, y a través de otros cauces distintos al del conflicto. Mientras tanto, el Consell da por suficiente la voluntad, manifestada en un informe de la Secretaría General de la consejería correspondiente obrante en el expediente, de interpretar y aplicar la Ley con respeto a la autonomía local y a las competencias de los entes locales afectados. El tema no deja de suscitar, como se ve, algunas perplejidades.

Otro conflicto es el registrado en el Tribunal Constitucional con el número 460/2001, interpuesto por varios municipios asturianos contra la Ley 2/2000, de 23 de junio, de cajas de ahorros. Por lo que se ve, pues, la variedad de supuestos es ya en estos momentos inicial enorme: planteamiento frente a leyes estatales, a leyes autonómicas, a leyes de caso único; conflictos por motivos competenciales directos, o simplemente por la falta de reconocimiento de una posición jurídica de participación.

Una ocasión para calibrar la efectividad del conflicto en defensa de la autonomía local puede presentarse con motivo de la aprobación de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, puesto que algunas fuerzas políticas y entidades asociativas de entes locales han anunciado su intención de hacer campaña en favor de la adopción del número suficiente de acuerdos municipales que exige la LOTC para interponer el conflicto. Se trataría de la impugnación de una ley de ámbito

estatal y de carácter general, y en consecuencia, se requiere un mínimo de 1.156 municipios –dejando de lado ahora el tema provincial– que sumen algo más de 6.600.000 habitantes. Ciertamente, hubo ya una anterior oportunidad, con ocasión de la aprobación del Decreto ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización del suelo, frente al cual se movilizaron también algunas entidades municipalistas, pero la iniciativa no acabó de cuajar en aquella ocasión.

Sin volver ahora a la cuestión de fondo de la afectación de la autonomía local por la Ley de estabilidad presupuestaria, a la que me he referido, puede señalarse que la novedad del caso reside en que nos encontraríamos por primer vez ante una eventual vulneración de la autonomía local por una ley estatal –frente a las de Baleares, Comunidad Valenciana o Asturias señaladas– de carácter general y, por tanto, no de caso único –frente a la referencia Ceuta y Melilla en la citada Ley estatal de acompañamiento– y de carácter no competencial o sectorial –frente a las indicadas en materia de residuos, urbanismo, etc.–, sino reguladora de lo que cabría señalar como régimen jurídico o régimen local, o si se quiere, de las haciendas locales. Y veremos la importancia de no restringir el análisis jurídico-constitucional de la autonomía local al contenido de leyes competencias sectoriales.

### 3.3.2. Autonomía local y garantía institucional. Un nuevo fallo

Al margen de la cuestión, fundamental, por otra parte, de ir perfilando el instrumento procesal para la defensa constitucional de la autonomía local, debemos referirnos también a la evolución que afecta a la configuración sustantiva de la autonomía local. En las distintas partes del *Anuario* se abordan las novedades jurisprudenciales y legislativas en este sentido, especialmente atendiendo que, una vez más, el urbanismo es fuente de conflictos y de decisiones que en su planteamiento y resolución van aportando elementos para dicha configuración jurídica de la autonomía local. Aquí me limito a tomar como punto de partida la STC 159/2001, de 5 de julio, referida al Decreto legislativo de Cataluña 1/1990, comprensivo del Texto refundido de la legislación urbanística vigente en Cataluña.

En efecto, de nuevo el Tribunal Constitucional se ve encaminado a utilizar la concepción que podemos denominar “a la negativa” de la teoría de la garantía institucional. En su FJ 12 la sentencia debe pronunciarse sobre el artículo 50 del Texto refundido catalán, que atribuye a la comunidad autónoma la competencia para la aprobación definitiva del planeamiento derivado en todo tipo de municipios, sin tener en cuenta la competencia



aprobatoria en su momento atribuida por el Real decreto ley 16/1981 a los municipios capital de provincia y de más de cincuenta mil habitantes.

Sin entrar en la cuestión de si hubo *ultra vires* en el Decreto legislativo (tema tratado por Pemán, Pareja, etc.), cuestión que el Tribunal Constitucional desestima, importa destacar que la sentencia continúa manteniendo la postura ya conocida, según la cual lo que exige la garantía de la autonomía local a los legisladores autonómicos y estatal es que “respeten la garantía mínima y reconocible de *participación*, tanto de los municipios como de las diputaciones, en los asuntos de su interés, que se concreta algo más al delimitarse por la LBRL las *materias* en las que necesariamente deben atribuírseles competencias”.

Así, pues, nada se avanza en la exigencia de una determinada *calidad* de las competencias, tal como demanda la Carta Europea de la Autonomía Local, la cual se refiere, como es sabido, a la capacidad *efectiva* para *ordenar*, esto es, regular decisoriamente, y no sólo gestionar, una parte importante de los asuntos públicos. Así las cosas, el Tribunal pasa a examinar el precepto citado, y las normas autonómicas, que refundió, constatando “que no eliminan radical o absolutamente toda competencia o participación”, puesto que establecen “únicamente que no tendrán competencias en una determinada fase, la de aprobación definitiva”.

Visión negativa, pues. No se trata tanto, parece, de averiguar la atribución positiva y efectiva de competencias como de verificar que la eliminación competencial no sea radical o absoluta, y con ello es suficiente para entender respetada la autonomía local. Y así concluye el Tribunal señalando que las normas autonómicas en cuestión no atentan contra la autonomía local en la medida en que, respetando otras facultades municipales de intervención, “*no eliminan toda participación* de los ayuntamientos en el proceso de elaboración y aprobación del planeamiento derivado”. Se añade así un nuevo fallo del Tribunal Constitucional a la lista de los ya producidos en este sentido.

Entiendo que con motivo de la crítica a esta STC, hay que recuperar la discusión acerca de lo inadecuado que resulta el uso de la categoría de la garantía institucional para la autonomía local, y más aún después de transcurridos casi veinticinco años de la Constitución. La doctrina ha reaccionado más atenta que la jurisprudencia. Así, García Roca<sup>4</sup> recuerda que

4. “El concepto actual de autonomía local según el bloque de constitucionalidad”, en REALA, 282/2000.

E. Aja primero (en el *Informe sobre el gobierno local* por mí dirigido, MAP-Fundación Pi-Sunyer, 1992) y después García Morillo, formulan como más efectiva la idea de la configuración o garantía constitucional de la autonomía local. Y creo que es posible precisar aún más: de la autonomía municipal en concreto, según señalé en el *Anuario 1999/2000*. Ahora, García Roca subraya con interés el papel que juega el bloque de constitucionalidad específico para la Administración local, constituido por la LBRL y, en su caso, los estatutos, dando a éstos el relieve adecuado, como sostuve en otra ocasión.<sup>5</sup>

Aunque este autor asigna a la LBRL una “función constitucional específica” que implícitamente parecería colocarla por encima de los estatutos, los cuales sólo podrían introducir elementos diferenciadores dentro de las bases, y siempre que no se tenga una comprensión excesivamente rígida de lo básico, acierta en calificar a la teoría de la garantía institucional como “obsoleta”. En efecto, a las críticas ya conocidas a la teoría de la garantía institucional, añade que su uso temprano en la STC 28/1981 lo fue en un contexto histórico-constitucional inicial y, además, en relación con una ley “horizontal” sobre régimen de las diputaciones, no sobre una ley sectorial que atribuyese más o menos competencias en un sector material concreto que pudiera ser o no de interés local. Acaso funcional en aquella circunstancia, la garantía institucional no resuelve el problema en este otro tipo de ocasiones.

Se trata, pues, de alimentar el diálogo doctrinal y jurisprudencial que poco a poco va introduciendo en el tablero de juego nuevas piezas, cada una de ellas con su función específica en el conjunto del sistema institucional.

### **3.4. La potestad normativa municipal, la reserva de ley y la capacidad transformadora del concepto de autonomía local**

Como en años anteriores, debemos seguir el hilo de la evolución que se va produciendo en el tratamiento legal, jurisprudencial y doctrinal de la potestad normativa municipal. En los distintos apartados del *Anuario* se dedica a esta cuestión la atención requerida (*vid.* en especial el estudio de

---

5. “La nueva posición de la Administración local en la evolución del Estado de las autonomías”, en *Informe comunidades autónomas 1999*, Instituto de Derecho Público, ahora en el capítulo 1 de este libro.

Luis Ortega), pero ya desde ahora hay que destacar algunos extremos que reflejan la trascendencia que tiene la facultad normativa en la configuración constitucional de la autonomía local.

Aludíamos el año pasado a la STC 233/1999, de 16 de diciembre, relativa a la Ley de haciendas locales, como expresión de un paso más en la línea de ir perfilando una posición propia del ordenamiento local en el cual el principio de reserva de ley –en aquella ocasión, en materia tributaria– encontraría una singular matización o modulación como consecuencia del carácter democrático representativo del pleno del ayuntamiento que aprueba las ordenanzas (por las que se establecen las tasas). En efecto, la relación ley-reglamento gubernamental no puede trasladarse sin más cuando se produce una situación de pluralismo territorial con autonomía garantizada al municipio, cuya composición del órgano decisorio, como se dice, responde al principio democrático-representativo. Añado ahora que la doctrina científica ha aportado recientemente importantes elaboraciones que confirman, fundamentan y sistematizan esta cuestión,<sup>6</sup> continuando una serie de aportaciones de gran relieve reseñadas ya en ediciones anteriores. La menor intensidad de la intervención de la ley en el ámbito de la normación local señala siempre un retroceso del grado de intervención, que se compensa con un paralelo avance de la norma local (Galán).

Sucede, no obstante, que la jurisprudencia constitucional va acogiendo este tipo de planteamientos con mucha cautela, de manera que no siempre se proyecta en su doctrina de manera inequívoca o contundente. La STC 132/2001, de 8 de junio, retoma el tema de la reserva de ley en relación con la capacidad innovadora de las ordenanzas locales, en este caso concretándolo a la legalidad en materia sancionadora y a la posibilidad de tipificación de infracciones por la norma municipal, tema, por lo demás, también abordado por la doctrina desde la óptica sancionadora (Nieto).

El Tribunal Constitucional parte de la aplicación para este campo del mismo principio utilizado en la STC 233/1999: “En forma similar a como acabamos de recordar en relación con la reserva de ley en materia tributaria, también la exigencia de ley para la tipificación de infracciones y sanciones ha de ser flexible en materias donde, por estar presente el interés local, existe un amplio campo para la regulación municipal y siempre que la regulación local la apruebe el Pleno del ayuntamiento”. En el caso resuel-

6. Vid. en especial José Luis BLASCO, *Ordenanza municipal y ley*, Marcial Pons, Madrid, 2001, y sobre todo, Alfredo GALÁN, *La potestad normativa autónoma local*, Atelier, Barcelona, 2001.

to por el Tribunal se trataba de la revocación de la licencia de taxi a un conductor por infracción de la ordenanza municipal reguladora del servicio.

La flexibilidad de la reserva de ley, sigue diciendo la sentencia, alcanza al punto de no ser exigible una definición de cada tipo de ilícito y sanción en la ley, pero no permite la inhibición del legislador. Éste, al menos, ha de establecer los criterios mínimos de antijuridicidad, criterios que orienten y condicionen la valoración de cada municipio a la hora de fijar tipos de infracción. Es decir, que no se requiere ni tan sólo que la ley establezca tipos genéricos de infracciones que el municipio podría, solamente, completar. Desde luego, esta posición resulta en principio favorable al campo de la autonomía municipal y, además, lleva implícita la consideración de que no es aplicable a la relación ley-ordenanza municipal el artículo 129.3 de la Ley 30/1992, que, como se recordará, regula la relación entre la tipificación de las infracciones administrativas por una ley y el dato de que “las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de infracciones o sanciones establecidas legalmente”, siempre que no constituyan nuevas infracciones o sanciones.

En efecto, el Tribunal Constitucional, que ni siquiera cita la Ley 30/1992, da por sobreentendido que las ordenanzas municipales *no* son “reglamentos de desarrollo de la Ley”, incluidos en el presupuesto de aquel precepto, lo que confirma la concepción de las mismas como fruto de una potestad normativa autónoma defendida por la doctrina y cada vez más aceptada con carácter general. Y lo que se aplica a la fijación de los tipos infractores se proyecta en términos similares para la determinación de las sanciones, debiendo la Ley contener una simple relación de las posibles sanciones que las ordenanzas municipales pueden utilizar en función de la gravedad de las infracciones que ellas mismas hayan tipificado, sin necesidad de que la Ley establezca qué clase específica de sanciones corresponderá a cada grupo de ilícitos.

Como puede verse, el Tribunal Constitucional prácticamente elabora una nueva concepción de la reserva de ley en materia sancionadora, una interpretación del llamado *principio de legalidad sancionadora* establecido en el artículo 25.1 de la Constitución –por cierto, con una arriesgada indicación en abstracto de qué es lo que debe decir el legislador–, y ello en función, básicamente, del dato de la afectación a una materia de interés local. Es decir, se pone bien de manifiesto la fuerza transformadora del concepto de autonomía local “en funcionamiento”, cuando entra en relación con las instituciones jurídicas más arraigadas –la reserva de ley, en el

caso–, incluso, y quiero subrayarlo, cuando se entra en contacto con derechos fundamentales constitucionales.

Cuestión distinta es, aunque no secundaria, señalar, como ya se ha hecho, las dificultades reales que pueden producirse en la puesta en práctica de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional (M. Pulido). Piénsese en la operación que debe hacer el legislador estatal, o los legisladores autonómicos, cuando regulen infracciones y sanciones en materias en las que ejercen competencias sancionadoras tanto la Administración del Estado o, más claro, la autonómica, como la municipal. Por ejemplo, disciplina urbanística, establecimientos públicos, control ambiental, gran parte de los servicios públicos, etc.: la Ley deberá, por un lado, tipificar detalladamente las infracciones y las sanciones que corresponda aplicar a la Administración autonómica, la cual podrá desarrollar reglamentariamente aquella tipificación únicamente en los términos del artículo 129.3 de la Ley 30/1992; por otro lado, deberá establecer unos criterios mínimos de antijuridicidad y una simple relación de posibles sanciones, para los casos de competencia municipal, donde deberán dejar espacio para que intervengan las ordenanzas municipales.

En definitiva, lo que importa destacar al fin es el avance, lento, ciertamente, hacia la renovación de la concepción hasta hace poco no discutida sobre la potestad normativa municipal, tanto por parte de la doctrina como de la jurisprudencia, de modo que se va dando contenido efectivo a uno de los elementos fundamentales de la autonomía local.

### **3.5. Gobierno local y organización territorial: reformas en España y en Europa**

#### **3.5.1. Reforma municipal y cooperación territorial**

Una vez más puede afirmarse que la organización de los distintos niveles de administración local permite a las comunidades autónomas intervenir con mayor proximidad a la problemática específica de su estructura territorial y adecuarla a las necesidades de la colectividad. El nivel intermedio o supramunicipal, en sus diversas manifestaciones, depara las novedades de mayor interés. Pero también es cierto que en todo el ámbito europeo se desarrollan diversos tipos de iniciativas y proyectos legislativos dirigidos a la potenciación de los mecanismos de cooperación intermunicipal, en algunos casos con introducción de nuevas estructuras, en otros a través de medios más bien convencionales o de acuerdos.

Continuando con las referencias aportadas en la edición anterior, debe señalarse que sigue adelante en *Francia* la puesta en práctica de la política de refuerzo y simplificación de la cooperación intercomunal iniciada por la Ley Chévenement de 12 de julio de 1999, sobre la base de eludir tanto planteamientos estrictamente voluntarios como acciones coactivas. Así, se profundiza en la línea de la política subvencionadora, aunque con un componente de racionalización importante, que pasa por la atribución de una capacidad fiscal no desdeñable a los establecimientos de cooperación que ofrecen mayor integración, así como la conexión entre su consolidación y la posibilidad de desarrollar políticas urbanísticas potentes y equilibradas, teniendo en cuenta la nueva legislación sobre solidaridad y renovación urbanas de 13 de diciembre de 2000.

Ahora bien, en este contexto debe decirse que una de las cuestiones pendientes en Francia es la de la legitimidad de los organismos de cooperación municipal, habida cuenta de la composición no electiva de los diversos entes –*communautés*– que pueden instituirse según los casos. Y asimismo está en proceso de integración la aplicación de estas políticas con la de ordenación territorial iniciada con la Ley de 25 de junio de 1999, de orientación para la ordenación y desarrollo sostenible del territorio. Se trata, pues, de una situación de gran interés en la que confluyen instrumentos de descentralización, de coordinación, de cooperación, con políticas de desarrollo local, integración social, concertación económica y ordenación urbana, etc., que en un horizonte inicial del año de 2006 deberán poder ofrecer elementos de valoración sobre la adaptabilidad y utilidad de los instrumentos o, por el contrario, su excesiva rigidez.

También en otros países se desarrollan distintos tipos de intervenciones a favor de la cooperación y asociacionismo municipales y, por tanto, de contención del inframunicipalismo y, aún, de inversión de la dinámica fragmentadora. En especial, *Italia* ofrece algunos ejemplos de políticas decididas en este sentido. Aunque debe decirse que la legislación básica local ya rebajó sus planteamientos iniciales, más incisivos de cara a la fusión de municipios. Como caso emblemático, puede señalarse la política que lleva a cabo la Región Emilia-Romagna, que aprobó la Ley 20/2001, de 8 de febrero, de regulación de las formas asociativas y otras disposiciones en materia de entes locales, con previsión de instrumentos de programación de la gestión asociada de servicios, financiación e incentivos para las fusiones o agregaciones, etc., mereciendo todo ello una valoración por ahora positiva.

### 3.5.2. El proceso de comarcalización: el caso de Aragón

Por lo que se refiere, ya en España, al nivel comarcal, debe reseñarse en Aragón la creación por ley de las primeras comarcas en desarrollo de las anteriores leyes comarcalizadoras. En concreto, desde que a finales del 2000 se aprobó la Ley de creación de la comarca del Aranda, se han tramitado ya los procedimientos para la creación de veinte comarcas, que en varios casos han concluido ya con la aprobación de la correspondiente ley (Campo de Calatayud, Tarazona, Moncayo, etc.). Puede decirse, por tanto, que el proceso ya está plenamente en marcha. Ello coincide, a su vez, con diversas iniciativas del Gobierno autonómico tendentes a la racionalización de la propia Administración periférica.

En ese contexto, para una mayor funcionalidad de las comarcas se prevé que se les transfiera la gestión en su territorio del Plan provincial de obras y servicios, aunque sea dudosa la corrección técnica de la “transferencia” (R. Salanova). Por otro lado, se han debido arbitrar medidas para engarzar adecuadamente las nuevas comarcas con las preexistentes mancomunidades que en buena medida habían prefigurado ya la voluntad institucional de la comarcalización. Con todo, el contenido competencial sustancial y la financiación efectiva están por definir.

### 3.5.3. Hacia la revisión del modelo de organización territorial en Cataluña

La insatisfacción por la situación organizativa de la Administración local, en conexión con la necesidad de ajustar su engarce con la estructura territorial de cada comunidad autónoma, se muestra especialmente aguda en Cataluña. En los últimos tiempos apenas se percibe algún pequeño paso muy localizado, como es, por ejemplo, el lento proceso de traspasos de servicios de turismo, agricultura y ganadería y medio ambiente a la comarca del Valle de Arán, dentro de la ejecución de su régimen especial. En cambio, el resto del sistema comarcal y, más en general, la reordenación de la completa organización territorial, queda prácticamente en suspenso durante lo que va de legislatura a la espera del informe que se encarga a una comisión de expertos nombrada por acuerdo de los grupos parlamentarios y del Gobierno.

Las propuestas sugeridas en el Informe de la Comisión, adoptado por unanimidad y entregado en enero del año 2001, se sustentan en criterios como los de autonomía, subsidiariedad y proporcionalidad, asimetría o geometría variable, esto es, la aplicación del principio de diferenciación a

la organización territorial, simplificación de las estructuras públicas, flexibilidad en las relaciones entre entes locales del mismo o distinto nivel y ejecución progresiva y coordinada. Cabe señalar telegráficamente algunas de sus conclusiones.

Entre otros puntos, se propone, en primer lugar, hacer frente al inframunicipalismo, a través de una escala de medidas que incrementan gradualmente su incidencia en la voluntariedad; en segundo lugar, la mejora de la representatividad política, funcionamiento y adecuación territorial de las comarcas, de modo que incremente la efectividad de todos los elementos que habrían de legitimar su mantenimiento; en tercer lugar, se apuesta por la simplificación de las estructuras y niveles de la organización territorial, mediante la refundición de las provincias con las demarcaciones supracomarcas propias de la comunidad autónoma –las regiones o veguerías–, haciendo coincidir ambas instituciones en lugar de hacerlas coexistir, y sugiriendo mecanismos que permitieran aumentar en número de dos las cuatro provincias existentes con la menor distorsión institucional y electoral posible; asimismo, se propone la diversificación del régimen de estas entidades de forma que en su seno, sin multiplicar más instancias, se puedan ofrecer soluciones a las realidades metropolitanas o territoriales específicas de otro tipo; en fin, se incluye como presupuesto imprescindible la reforma de la financiación del sistema local.

Las fuerzas políticas gobernantes, tanto en Cataluña como en el Estado, rechazaron asumir las directrices indicadas, debido, en parte, a la reacción del *lobby* de los municipios rurales y, en parte, al cambio de la situación política general que situaba a CiU en minoría en el Parlamento autonómico, apoyada por el PP que, en cambio, obtendría la mayoría absoluta en las elecciones generales. A pesar de ello, la fuerza de los hechos ha llevado a que se hayan adoptado ya algunas medidas en la línea de lo señalado en el Informe de la Comisión de Expertos.

Así, por un lado, con ocasión de los conflictos políticos y territoriales suscitados por la aprobación del Plan Hidrológico Nacional, las comarcas catalanas del Ebro han ganado la consideración de circunscripción propia de la Administración periférica de la Generalitat, sin tocar la organización provincial de Tarragona en la que se inscriben, además de haberse constituido ya el Consorcio para el Desarrollo Integral del Delta del Ebro previsto en la Ley del Plan Hidrológico, con participación de todos los niveles territoriales implicados, incluida la Administración del Estado.



Por otro lado, las comarcas del Pirineo y el Valle de Arán han sido ya incorporadas como ámbito funcional propio de planificación a los efectos de la legislación de política territorial, tal y como se sugería en el informe de los expertos, descartándose en este caso, por el momento, su configuración como circunscripción administrativa específica.

Contemporáneamente, afloran otras iniciativas, promovidas desde el propio mundo local, dirigidas a articular determinadas zonas del territorio. Así, el Consorcio del Camp de Tarragona apunta hacia una nueva funcionalidad de esta figura organizativa, a la que se le asignan misiones más de concertación, negociación y composición de intereses de las instancias territoriales, económicas y profesionales –por ejemplo, ante el trazado de las diferentes vías de comunicación– que no funciones de gestión de servicios. Tal vez ello es el anticipo de una mayor flexibilización de la organización local, de una tendencia hacia la conexión y relación frente a la mera gestión coordinada.

#### **3.5.4. Todavía la cuestión metropolitana**

En el conjunto de cuestiones pendientes en materia de organización territorial y estructura del gobierno local es notorio que continúa sin resolverse de forma definitiva el tema de la solución organizativa y funcional de las áreas metropolitanas. Las reflexiones de expertos, los análisis sectoriales –transportes, urbanismo, infraestructuras, etc.–, las posiciones políticas y los ejemplos comparados ponen de manifiesto la enorme heterogeneidad de situaciones y de opciones posibles (como se pudo comprobar en diversos estudios incluidos en el *Anuario* anterior). La idea de la concertación y flexibilidad, como digo, también toma cuerpo en esta sede, pero sin que ello obste a la persistencia de la necesidad objetiva de un verdadero gobierno metropolitano.

A pesar de ello, lo que se ha producido en los últimos tiempos no pasa de remitir a algunas intervenciones sectoriales en algunas comunidades autónomas. Así, en la Comunidad Valenciana, la Ley 9/2000 crea la Entidad Pública del Transporte Metropolitano, como entidad de Derecho público sujeta a Derecho privado. Se prevé un consejo de administración con representación de los ayuntamientos y del Estado –lo que aproximaría la entidad a un consorcio–, y unos consejos reguladores del taxi y de los servicios regulares, en los que se cuenta con la representación del sector. De manera que se ha descartado la solución de la legislación catalana de crear, por un lado, la entidad metropolitana del transporte como entidad local y,

por otro, hacerla participar, a continuación, en un consorcio, la Agencia para el Transporte Metropolitano (ATM), en el que intervienen, ahora sí, las demás administraciones implicadas. Por su parte, como se ha dicho ya, la Ley 8/1999, de 3 de diciembre, que había suprimido el Área Metropolitana de L'Horta, ha sido objeto de un conflicto constitucional en defensa de la autonomía local, planteado por los municipios de la extinta área.

En Cataluña, la Ley 12/2000 completó la transferencia de las instalaciones del sistema Ter-Llobregat desde la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos a la Generalitat, a consecuencia de una ley anterior que ya había declarado servicio público de la Generalitat en red única todo el abastecimiento de aguas al área de Barcelona mediante su gestión por una empresa pública de la Administración autonómica.

Más allá del caso de los servicios hidráulicos, la reflexión más general acerca de la revisión del modelo de organización territorial de Cataluña que ha llevado a cabo la Comisión de Expertos antes aludida, dedica su atención a la cuestión metropolitana desde diversos ángulos: por un lado, admitiendo que, además de la realidad ya reconocida antes de ahora del área metropolitana de Barcelona, hay que prestar atención a nuevas expresiones del fenómeno que se están prefigurando ya en otros ámbitos geográficos, como es la zona de Tarragona-Reus, etc. Por otro lado, señalando la conveniencia de no multiplicar más niveles organizativos a sobreponer en las áreas metropolitanas, tratando de aprovechar los niveles existentes, según la dimensión territorial de cada caso –comarca o provincia– y dotarles de la especificidad necesaria para proyectar sobre el ámbito del área metropolitana una organización interna *ad hoc* y unas funciones peculiares, que no se proyectarían, en cambio, sobre el resto del territorio comarcal o provincial. Geometría variable, pues, en la línea de una indicación más general en este sentido que ya adelanté en otra ocasión.<sup>7</sup>

En otras comunidades autónomas aparece también en la agenda la cuestión metropolitana. Así, en Andalucía el debate político general pone sobre la mesa una vez más la necesidad de afrontar las varias realidades de este tipo presentes en su territorio, especialmente el campo de Gibraltar. En Madrid sigue sin resolverse el tema del régimen especial de capitalidad. En este contexto, una eventual ley estatal de grandes ciudades no queda

7. "La evolución del gobierno local en España: De los 'nuevos principios' a la 'geometría variable'", en *Anuario del Gobierno Local 1999/2000*, ahora en el capítulo 2 de este libro.

descartada del todo, pero no llega a prosperar efectivamente y, por lo demás, genera rechazos por parte de quienes ven en ello la pérdida de especificidad de casos singulares, como sería, por ejemplo, la oportunidad de elaborar el “complemento estatal” a la Carta Municipal de Barcelona.

### 3.5.5. La nueva ordenación institucional de los *consells insulars* en las Islas Baleares

Una de las novedades más interesante desde el punto de vista institucional la aporta la Comunidad de las Islas Baleares, con la aprobación de la Ley 8/2000, de 27 de octubre, de *consells insulars*. La misma significa un paso importante en la reordenación de la estructuración interna de la comunidad autónoma y al mismo tiempo de adecuación de la organización territorial local, y vale la pena detenerse un poco en ella, dando continuidad a los análisis efectuados en años anteriores sobre esta cuestión.

La Ley plantea nuevamente el tema de la naturaleza de los *consells*, que son simultáneamente entes locales e instituciones propias de la comunidad autónoma según el artículo 4 de la Ley, y de esta naturaleza llamémosle *híbrida* deriva una compleja modulación de su régimen jurídico. Las especificidades de los *consells* son tantas, empezando por estar compuestos por los diputados del Parlamento balear elegidos en cada isla, que no pueden ser calificados como entes locales *comunes*, sino especiales, verdadero reflejo de un hecho diferencial de origen constitucional y naturaleza estatutaria.

El Estado impugna la Ley de *consells insulars* porque crea un órgano ejecutivo tipo “gobierno” no directamente elegido, ni “representativo”, y entiende que en este sentido es contrario al artículo 23 de la CE, así como a la LBRL, en la medida en que su artículo 41.3 establece que los *consells insulars* se regularán, en cuanto a su organización y funcionamiento, según lo dispuesto para las diputaciones provinciales; y en cuanto a las competencias, según la LBRL y el Estatuto de autonomía.

Pero esta norma de la LBRL debe interpretarse de acuerdo con el bloque de la constitucionalidad. Y en este sentido, por un lado hay que considerar que el artículo 141.4 de la CE distingue, en lugar de asimilar, los *consells* y cabildos de las diputaciones; por su parte, el artículo 18 del Estatuto de autonomía dispone que los *consells* se constituyen en los términos y con las competencias que resulten de la Constitución y del Estatuto, y así se le atribuyen no sólo competencias de naturaleza local sino transferidas desde la comunidad autónoma.

Cabe destacar dos importantes temas que aparecen en esta situación. Por un lado, la cuestión de la *primacía* del Estatuto frente a la Ley de bases de régimen local, la cual debe admitir o en todo caso respetar las disposiciones estatutarias, según dijo ya la STC 109/1998, de 21 de mayo, sobre el PUOS de Cataluña: inaplicación de lo básico cuando así resulte de lo dispuesto expresa e inequívocamente por el Estatuto de una comunidad autónoma como una característica específica de la misma, lo que ya había sido dicho, por lo demás, en la STC 27/1987, diputaciones valencianas. No empecé en absoluto a la noción de bases como régimen jurídico básico aplicable a todas las comunidades autónomas que junto a él coexistan situaciones particulares, excepciones que precisan de habilitación constitucional o de específico anclaje estatutario. Éste es el caso del Estatuto balear.

En segundo lugar, se plantea de nuevo, como aquí se ha dicho en anteriores años, la aceptación de que forma parte de las bases del sistema local el que exista una diferenciación, una heterogeneidad de regímenes. Y ahí está el ejemplo de la modificación de la disposición adicional 6 de la LBRL por la Ley 11/1999 para abrir el paso a las mayores especialidades orgánicas de Madrid y Barcelona, incluso, en el caso de Barcelona, sin que existiera una específica exigencia estatutaria.

En definitiva, la cuestión planteada es un buen banco de pruebas para calibrar la aceptación de la evolución conceptual que se está produciendo sobre la organización territorial local dentro de la estructura autonómica del Estado.

La primera respuesta que se ha obtenido ha sido el auto del Tribunal Constitucional de 22 de mayo de 2001, por el cual se ha levantado la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados. La presunción de legitimidad de la Ley impugnada, dice el Tribunal Constitucional, ha de prevalecer sobre los eventuales perjuicios alegados por el Estado que se producirían de levantar la suspensión. La eventual invalidez de las resoluciones adoptadas por los nuevos órganos de los *consells*, de carácter no representativo, serían, según la Ley, en todo caso recurribles ante los órganos representativos. De modo que los alegados perjuicios, de carácter económico –responsabilidad patrimonial derivada de actos nulos–, quedarían modulados por esta circunstancia. Y tampoco el resto de situaciones contempladas –secretario, régimen de la cuestión de confianza, convocatorias extraordinarias, etc.– justifican, a los ojos del Tribunal Constitucional, mantener la suspensión de la Ley.

Naturalmente, sin prejuzgar la decisión final que en su día pueda adoptar el Tribunal Constitucional, lo cierto es que el levantamiento de la suspensión de la Ley de *consells insulars* significa en la praxis política e institucional un paso de gran importancia: presunción de legitimidad de la ley autonómica, en este caso, reguladora de una singularidad estructural propia, que permite diseñar el sistema de gobierno local del territorio según las orientaciones directas derivadas del propio Estatuto, sin que la intervención de la LBRL, de tendencia uniformizadora, sea capaz de mediatizar significativamente aquella concepción.

### 3.5.6. La reforma del régimen local en Gran Bretaña

Como ya se ha señalado, no sólo en España, sino en todos los países europeos, se producen avances en la ordenación del gobierno local. En efecto, siguiendo las indicaciones de los correspondientes libros blancos elaborados en 1998 y 1999, en *Gran Bretaña* ha sido aprobada la *Local Government Act 2000*. Se añade esta importante reforma a las anteriores relativas a la reorganización del Gran Londres y a la *devolution* a Escocia y Gales, a las que se ha aludido en ocasiones anteriores, y la misma alcanza a tres objetivos principales: incrementar la intervención local en la planificación estratégica para el desarrollo, con capacidad interventora y de concertación en los ámbitos social, económico y ambiental; modernizar la forma de gobierno de los municipios y sus estructuras democráticas, sobre la base de que éstos decidan entre las fórmulas ofrecidas por la Ley; y la adopción de estándares o códigos de conducta para los políticos y los funcionarios locales.

La línea de fondo en que se sustenta la Ley es, en efecto, aumentar la proximidad entre el poder público y el ciudadano, al tiempo que se quiere potenciar el liderazgo del ejecutivo local sin merma del elemento de control democrático, y para ello se propone la posibilidad de optar por la elección directa del alcalde, que contará o bien con un gobierno –*cabinet*– nombrado por él mismo, o bien con un *city manager* nombrado por el consejo municipal; o bien, el consejo municipal presidido por el alcalde elige a un presidente del ejecutivo que puede ser revocado por el mismo. Las virtualidades de cada uno de los sistemas de gobierno están aún por explorar, pero la tendencia más o menos general muestra una clara separación entre la orientación del Gobierno laborista y de la propia ciudadanía, favorables a los sistemas de elección directa del alcalde, incluso con apoyos referendarios para esta opción, frente a la posición mayo-

ritaria de la propia clase política local, inclinada a conservar el poder en los consejos municipales.

A la espera de poder valorar las líneas de desarrollo que se perfilen con mayor nitidez, es ya de interés para el discurso político e institucional español, por un lado, el abanico de soluciones ofrecidas por el legislador inglés, entre las que destacan las que incluyen la elección directa del alcalde, reafirmandose así la ya realizada del alcalde del Gran Londres, Ken Livingstone, en mayo de 2000. Por otro lado, puede retenerse el dato mismo de la decisión del legislador de reconocer la capacidad de autoorganización política a las propias comunidades locales, hasta el punto de ser éstas las que decidan en última instancia la forma de gobierno propia.

\* \* \*

Se comprueba en todo el arco europeo que la ordenación y atención hacia las instituciones del gobierno local están en pleno movimiento. En el panorama español tienen lugar asimismo pequeños pasos en distintos ámbitos, que denotan cuando menos que la cuestión no está olvidada. Pero es cierto que no se encuentra todavía una formulación nítida y efectiva de las claves políticas del desarrollo cualitativo de la Administración local como poder público básico de proximidad y universal.

La evolución tanto en el nivel legislativo, como en el dogmático, jurisprudencial y doctrinal, del tratamiento de la autonomía local aporta más bien un conjunto de elementos, dispersos y no articulados, que han de servir, no obstante, para marcar la oportunidad de encuadrarlos en un marco más coherente y programado de acción política e institucional. En los últimos años, desde este *Anuario* se han ido ofreciendo reflexiones y construcciones acerca de los nuevos principios inspiradores de un avance necesario de la autonomía local. En continuidad con ellos, se sostiene ahora con vigor que hace falta también un mayor impulso político que permita hacer realidad la aspiración de diseñar un nuevo horizonte para la autonomía local.



## 4. Reforma básica y desarrollo del gobierno local, entre Estado y comunidades autónomas<sup>1</sup>

### Introducción

La posición de la Administración local en el conjunto del sistema autonómico se vincula, desde hace ya años, a la dinámica del llamado *Pacto Local*, que se plasmó en 1999 en las reformas legislativas a nivel estatal, y debía continuar su desarrollo en el ámbito de cada comunidad autónoma. Hace un año señalábamos en estas mismas páginas que “el compás de espera abierto después de las reformas legislativas de 1999 todavía no se ha cerrado” (T. Font, “La renovación del poder local: Avances en la configuración jurídica e institucional del gobierno local”, en *Anuario del Gobierno Local 2001*). Un año después puede afirmarse que no sólo continúa abierto este compás de espera, sino que probablemente ha cambiado de ritmo, sometido como está a tensiones desiguales que lo impulsan en sentidos distintos e incluso opuestos.

En pocas palabras, puede avanzarse que los escenarios de la renovación del poder local que se anunciaba en el anterior *Anuario* han cambiado en los últimos tiempos. Junto a la perspectiva del *incremento competencial* de los municipios, perspectiva de responsabilidad mayoritariamente autonómica, se reabre otra vez la perspectiva de la reforma más general del régimen básico del sistema político y administrativo local.

La valoración general en la anterior edición terminaba con estas reflexiones: “La evolución tanto en el nivel legislativo, como en el dogmático, jurisprudencial y doctrinal, del tratamiento de la autonomía local aporta

---

1. Publicado como “Valoración general” en el *Anuario del Gobierno Local 2002*, Fundación Democracia y Gobierno Local–Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2003.



más bien un conjunto de elementos, dispersos y no articulados, que han de servir, no obstante, para marcar la oportunidad de encuadrarlos en un marco más coherente y programado de acción política e institucional. En los últimos años, desde este *Anuario* se han ido ofreciendo reflexiones y construcciones acerca de los nuevos principios inspiradores de un avance necesario de la autonomía local. En continuidad con ellos, se sostiene ahora con vigor que hace falta también un mayor impulso político que permita hacer realidad la aspiración de diseñar un nuevo horizonte para la autonomía local.”

Pues bien, parece que hay indicios de la incorporación de este escenario más completo y general, o de elementos del mismo, en la reciente dinámica de tratamiento del gobierno local. Debemos, por tanto, referirnos a ambos escenarios, el autonómico y el estatal, y calibrar el papel que está jugando cada uno de ellos en el diseño de la panorámica general de la renovación del gobierno local.

#### **4.1. Del desarrollo autonómico del Pacto Local...**

En el campo de las comunidades autónomas, que es donde debería jugarse principalmente la partida, este año no se registran grandes avances, a excepción del progreso de algunas iniciativas que ya estaban en marcha, reseñadas en anteriores informes. En la mayoría de las comunidades autónomas, el tema no figura tan siquiera en las agendas políticas; en algunas, como Andalucía y Castilla-La Mancha, el tema es objeto de los debates de política general, pero no se llegan a adoptar iniciativas de relieve al respecto.

Sólo en dos comunidades los pasos dados son más significativos. Por un lado, en Castilla y León se regula y constituye la Comisión de Coordinación y Desarrollo del Pacto Local. En el preámbulo del Decreto 48/2002 que la regula, se define el Pacto Local como “un acuerdo político en virtud del cual y previos los instrumentos jurídicos y financieros necesarios se traspa, mediante técnicas descentralizadoras y por delegación y, desde el ámbito estatal y autonómico a las entidades locales, una serie de competencias que por sus características de proximidad y cercanía al ciudadano pueden ser desarrolladas o ejercidas por éstas de forma más efectiva, eficaz e inmediata”.

La citada Comisión tiene carácter intraadministrativo, y elabora un documento sobre el cual el Gobierno adopta el acuerdo de someter la propuesta de Pacto Local a la Federación de Municipios y Provincias y par-

tidos políticos (17 de octubre de 2002). En la misma no sólo se incluyen competencias y funciones a atribuir, más de cincuenta, sino que también salta el tema de la estructura territorial frente a la debilidad de la mayoría de los más de dos mil municipios, ante lo cual se prevé el fortalecimiento de las diputaciones y mancomunidades, y de los consorcios. No se opta, en cambio, por la comarcalización general de todo el territorio, prevista en el Estatuto y aplicada ya a la comarca de El Bierzo, lo que ha sido criticado por la oposición. Asimismo se potencia la participación local en toma de decisiones autonómicas, mediante convenios, órganos de participación, etc.

En la Comunidad de Murcia, y como resultas de una moción de la Asamblea, el gobierno elabora un anteproyecto de ley de descentralización territorial y colaboración entre la comunidad autónoma y las entidades locales, que prevé diversas velocidades en el proceso, sobre la base del principio de voluntariedad. El ámbito material de esta ley-marco alcanzaría a dieciséis parcelas de la intervención pública, para cuya descentralización se prevén la atribución por ley y la delegación por decreto, así como la encomienda de gestión y la conclusión de convenios, conciertos y consorcios. La financiación se concibe como específica, vinculada a la voluntariedad del proceso hacia una mayor asunción competencial.

En la Comunidad de Madrid se comienza a trabajar en el Proyecto de ley de descentralización, en una situación a la que no es ajena la candidatura del presidente de la comunidad autónoma a la Alcaldía de la capital, y que cristalizará en la Ley 3/2003, de 11 de marzo, para el desarrollo del Pacto Local, la primera de las iniciativas autonómicas que llega al *Boletín Oficial*.

Se trata de una ley general, y cabe resumir su contenido de acuerdo con la propia exposición de motivos. El objetivo primero es establecer que mediante ley la Asamblea pueda transferir o delegar a las entidades locales competencias de titularidad de la comunidad autónoma. Establece que las competencias transferidas o delegadas deberán estar referidas sustancialmente a su prestación o ejercicio, reservándose la comunidad las competencias de ordenación y coordinación general. Se hace también una relación genérica de materias susceptibles de transferencia o delegación, que incluye hasta quince ámbitos de intervención. Se incluye la posibilidad de que las mancomunidades de municipios puedan ser destinatarias de las competencias transferidas o delegadas. Se prevé asimismo la posibilidad de que la Comunidad de Madrid firme convenios de encomienda de gestión de actividades materiales a las entidades locales.

Se regula el régimen bajo el cual se realizará la transferencia de competencias a las entidades locales, que, en todo caso, será mediante una ley de la Asamblea de Madrid. Corresponde a los decretos de traspasos la fijación de los medios económicos, personales y reales necesarios para la transferencia de competencias. Se prevé la posibilidad de revocación de la transferencia.

Asimismo se regula la delegación de competencias en los municipios o mancomunidades de la Comunidad de Madrid, que se hará con autorización previa a través de una ley de la Asamblea de Madrid, que fijará las formas de control y coordinación. Igualmente, se prevé la posibilidad de revocación.

En fin, se establece el procedimiento para la definición de las transferencias o delegación de competencias. En él se establece la participación de las entidades locales a través de la Comisión Mixta de Coordinación de Competencias. Esta Comisión va a ser la impulsora del Pacto Local y creará las comisiones sectoriales que serán las encargadas de concretar el traspaso de competencias mediante alguna de las fórmulas establecidas: transferencia, delegación, encomienda. Su trabajo se centrará en la valoración de los medios financieros, materiales y, en su caso, personales.

Naturalmente, habida cuenta del carácter de norma general o marco del sistema, para calibrar el alcance del proceso de desarrollo habrá que esperar a la actuación legislativa posterior en los términos enunciados.

En definitiva, las iniciativas autonómicas son, consideradas en el conjunto del sistema, más bien escasas y no representan una dinámica generalizada de desarrollo del Pacto Local en los términos inicialmente previstos, aunque ya podemos contar con alguna realidad tangible. Incluso la presidenta de la FEMP llegó a pedir al Senado que, por lo demás, la proximidad de las elecciones locales de mayo de 2003 ha aconsejado a algunos máximos dirigentes de las comunidades autónomas a posponer cualquier concreción de eventuales acuerdos a un momento posterior. Como se decía, el compás de espera sigue, en este escenario, abierto.

## **4.2. ...a la reforma estatal de las bases del régimen local...**

Las novedades más interesantes tal vez provienen del escenario estatal. Es cierto que algunas de las intervenciones legislativas estatales en el último periodo muestran una cierta indefinición respecto del sistema local, que se plasman en la reforma de legislación de haciendas locales, o en el nuevo

régimen de la televisión local aprobado por la ley de acompañamiento a los presupuestos, o en la modificación, por esta misma ley, del Texto refundido de régimen local en lo atinente a la estructura de la función pública local, a la que se da carácter básico, restringiendo la capacidad autonómica de adecuar la estructura del personal local a sus peculiaridades.

En lo que respecta a la financiación, hay que decir que son varias las intervenciones, no sólo estatales, sino también autonómicas en este campo, decisivo en toda actuación de las políticas de descentralización. Por limitarse a algunos ejemplos, en Navarra, como en Canarias y Baleares, se establecen medidas para la participación de los entes locales en los fondos autonómicos, y en Andalucía, la Junta adopta medidas extraordinarias de saneamiento financiero de los municipios.

Es a nivel estatal donde se produce la mayor novedad, con la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley de haciendas locales de 1998, y también con la anterior Ley 48/2002, de 23 de diciembre, del catastro inmobiliario. A pesar de las fuertes polémicas levantadas inicialmente en el campo de las entidades municipalistas, a la postre las innovaciones introducidas han sido más o menos aceptadas.

En realidad, se trataba de hacer efectiva la promesa electoral del Partido Popular de eximir del IAE a las personas físicas y a las sociedades con giro inferior a un millón de euros. No interesan tanto los múltiples aspectos técnicos que incorporan ambas leyes, sino señalar, a grandes rasgos, la disminución del ámbito de disponibilidad autónoma sobre los recursos propios, con la citada exención del IAE, la vinculación del IBI a la legislación del catastro, etc. Ante ello, se garantiza un mecanismo de compensación por la pérdida de recaudación que la reforma del IAE suponga, por la vía de participación en los tributos estatales, atendiendo en este punto a las reclamaciones de la FEMP.

Por otro lado, se incrementa la capacidad municipal para aplicar tipos impositivos más elevados y para fijar incentivos fiscales en forma de bonificaciones, con lo cual se traspasa a éstos la respuesta a las presiones sociales. Como se ha dicho (Rubio de Urquía), la reforma tiene un efecto perverso: "El gobierno invita, pagan los ayuntamientos."

Desde la óptica de los actores políticos, destacamos ya en su momento que en el XIV Congreso del Partido Popular, celebrado en enero de 2002, tuvo lugar la introducción de un nuevo lema, el de la "segunda descentralización", sin que ello llevara consigo una propuesta de instrumentos y campos de actuación concretos. Más bien se concebía el desarrollo del

gobierno local como el paso siguiente al desarrollo del sistema autonómico, una vez concluido el mismo. No hace falta decir que tal percepción no es compartida por el resto de fuerzas políticas. Pocos meses después, el Partido Socialista elaboraba una propuesta más articulada a favor de un “pacto cívico de gobierno local” que diera un “nuevo impulso” al gobierno local, ya en la óptica de las futuras elecciones locales.

A partir de estos presupuestos políticos, a lo largo de último año la presencia de la Administración local en las instituciones generales del Estado tiene un singular foro de debate en el Senado, y concretamente en la Comisión de Entidades Locales. A finales de 2002 tienen lugar las comparecencias del ministro de Administraciones Públicas, de los consejeros de las comunidades autónomas y de la presidenta de la FEMP para tratar el Informe sobre grandes ciudades preparado por el Ministerio de Administraciones Públicas, en relación con el cual fueron convocados también diversos expertos.

Al poner sobre el tapete este debate, el Gobierno había recuperado su capacidad de intervención en el ámbito del régimen local, prácticamente acotado desde la legislación básica de 1985, con las escasas reformas de 1999. La ocasión la había ofrecido la reclamación desde Cataluña, y en particular de Barcelona, para que el Estado aprobara la “parte estatal” de la Carta Municipal de Barcelona, esto es, aquellas singularidades en cuanto a su régimen que excedían de la competencia autonómica y no pudieron ser incluidas en la Carta aprobada por el Parlamento de Catalunya a finales de 1998. El Ministerio, no obstante, condujo esta reclamación hacia el tratamiento más general de las grandes ciudades como fenómeno distinto, en su enfoque jurídico, tanto de la cuestión metropolitana como de las singularidades de capitalidad de Madrid o de Barcelona.

El desarrollo de las intervenciones y, más en general, del debate político, ha puesto de manifiesto que en el fondo lo que se detecta es la necesidad de una revisión más general de la legislación básica de régimen local para modernizar y adecuar la ordenación del gobierno local a la evolución de las exigencias de mayor eficacia y democracia dentro del Estado autonómico. Al respecto se proyectan líneas de reflexión y de acción muy diversas, que van desde propugnar la necesidad de una mayor integración entre todos los niveles territoriales de gobierno y administración hasta la de potenciar el carácter intraautonómico del sistema local e incrementar el papel de las comunidades autónomas sobre el mundo local.

Pero sobre todo, como decía, con ocasión del debate sobre las grandes ciudades, lo que va tomando cuerpo es la conciencia de que las reformas efectuadas en 1999 en ejecución del Pacto Local no habían sido más que un primer paso, necesario, pero totalmente insuficiente. Sí se pudo comprobar que ya era posible “tocar” la legislación básica de régimen local y la orgánica del régimen electoral general. Ahora parece que se ve ya la necesidad de retomar esta vía, no como prueba o experimento, sino como proceso de mucha mayor ambición.

Sin perjuicio de que vayan perfilándose los ámbitos en que se proyectarían las reformas requeridas, a que enseguida me referiré, en el Senado se puso de manifiesto la necesidad de hacer efectivo el principio de *subsidiariedad*, la exigencia de mejorar los instrumentos de *participación* y democracia ciudadana, el requerimiento de que deben atribuirse *competencias plenas y completas*, ni compartidas ni delegadas, con la previsión de potestades *normativas* y de *autoridad*, que debe repensarse la organización ejecutiva del gobierno de las ciudades, etc., todo ello en un contexto que permita hacer posible el principio de *diversidad* o *diferenciación*.

Como decía, el escenario se hace cada vez más complejo y cambiante, y en efecto, ha sido en el Congreso de los Diputados donde ha tenido lugar ya en 2003 la concreción de las posiciones políticas que convergen en la línea de modificación de la legislación básica de régimen local de cara, por una lado, a su modernización, incrementando la participación democrática, y por otro lado, a la incorporación del tratamiento específico de la problemática de las grandes ciudades. Por la trascendencia del acuerdo, aunque sobre todo por la visibilidad del alcance de las innovaciones que se proponen, vale la pena dar completa referencia de su contenido a partir del texto de la proposición no de ley tal y como se publica en el BOCC de 18 de marzo de 2003.

Según la proposición, el Congreso de los Diputados insta al Gobierno para que, a través del diálogo con las entidades locales, las comunidades autónomas, y buscando el más amplio consenso con las fuerzas políticas presentes en las Cortes Generales, adopte las siguientes medidas:

A) En primer lugar, el Gobierno ha de presentar en el Congreso de los Diputados un *proyecto de ley tendente a la modernización del gobierno local* que contenga, entre otros, los siguientes aspectos.

1. Por una parte, un impulso y potenciación de la *participación* ciudadana en el ámbito municipal, para lograr el máximo acercamiento e intercomunicación entre los cargos electos y los vecinos, en beneficio de una

democracia local avanzada y de calidad. Con tal finalidad, el proyecto de ley deberá abordar los siguientes aspectos:

a) La regulación de la *iniciativa ciudadana* en el ámbito local, de forma que los vecinos con derecho de sufragio activo puedan presentar propuestas de acuerdo para su debate en la corporación o promover la celebración de consultas populares.

b) La necesidad de que las administraciones locales desarrollen *sistemas informáticos interactivos* para fomentar la comunicación y la participación ciudadana mediante un uso más intenso de las nuevas tecnologías.

c) La obligación de regular en cada municipio los *cauces de participación ciudadana*, estableciendo mecanismos y procedimientos efectivos para su desarrollo.

d) La creación de una comisión en la que se encuentren representados todos los grupos políticos municipales para atender las *sugerencias, reclamaciones y quejas* de los ciudadanos sobre el funcionamiento de la Administración municipal.

e) La regulación de los medios, a disposición del Pleno, que garanticen el efectivo *control de la actividad presupuestaria* municipal por parte de todos los concejales.

2. Por otra parte, el proyecto de ley ha de establecer el marco legal adecuado para que, de acuerdo con los principios constitucionales, los gobiernos locales dispongan de las *potestades* necesarias para regular y proteger las relaciones de convivencia de interés local, así como los servicios, patrimonio e infraestructuras públicas locales.

3. Asimismo, el proyecto habrá de perseguir el perfeccionamiento de los *instrumentos políticos de control y fiscalización* de la gestión desarrollada por los equipos de gobierno municipal, de tal manera que quede garantizado el pleno ejercicio de la función de concejal y su derecho a la información. Se regularán la creación, en su caso, de comisiones de investigación, y se establecerán los cauces para el planteamiento de iniciativas y el desarrollo de los debates correspondientes; todo ello para dar un mayor impulso democrático y participativo al papel de los concejales y del Pleno del ayuntamiento.

4. Junto a todo lo anterior, la ley deberá proceder a la configuración de un *régimen específico para los municipios de mayor población* –el tema de las grandes ciudades–, con una regulación orgánico-funcional más adecuada a sus necesidades, a la complejidad de su actividad y al volumen de los recursos que han de gestionar. Este régimen deberá incluir las siguientes medidas:

a) El fortalecimiento del gobierno municipal, como órgano ejecutivo de gestión de los intereses públicos locales, y la potenciación del Pleno, como órgano de representación política y de control efectivo de los asuntos locales.

b) La posibilidad de integrar en el equipo de gobierno a personas que no sean cargos electos locales. Se ampliarían así las posibilidades de configuración del ejecutivo local, introduciendo un grado de flexibilidad suficiente para la configuración de los equipos de gobierno.

c) La creación y regulación de la figura de los altos cargos municipales, para atender con mayor eficacia las peculiaridades y la complejidad de la función directiva y gerencial en estos municipios.

d) La separación de las funciones de control financiero, correspondientes al ámbito de la intervención, de la gestión presupuestaria y económico-financiera de la corporación.

e) La desconcentración territorial necesaria a través de los distritos, de forma que determinados servicios municipales se acerquen a los ciudadanos y se facilite la participación ciudadana en la vida local.

f) El fortalecimiento de los derechos de los vecinos ante la Administración, mediante la creación de un órgano especializado para el conocimiento y la resolución de sus reclamaciones tributarias o en relación con los ingresos de Derecho público locales, que funcione de acuerdo con criterios de independencia, eficacia, agilidad y gratuidad.

g) La creación de un consejo social de la ciudad, como órgano consultivo, que sirva de foro de participación institucionalizada de los representantes económicos y sociales de la ciudad, para impulsar su colaboración en las políticas de desarrollo local y de dinamización socioeconómica, así como en la planificación estratégica urbana.

Se propone que este régimen de las grandes ciudades deberá ser también aplicable a las capitales de provincia con un volumen de población suficiente aun cuando no alcancen el requerido con carácter general, así como a las capitales o sedes de las instituciones autonómicas si así lo decidieran las asambleas legislativas correspondientes.

B) En segundo lugar, se propone reforzar los mecanismos de *cooperación y colaboración* con la Administración local. A tal efecto, el Gobierno impulsará la creación de una *conferencia sectorial* en el seno del Ministerio de Administraciones Públicas, que reunirá a miembros de la Administración General del Estado, de las comunidades autónomas y a representantes de la asociación de entidades locales con mayor implantación,



como gran foro institucional para el debate y la cooperación en los asuntos que afectan a la Administración local española.

Asimismo, se establecerá un cauce específico de cooperación, la *Conferencia de Ciudades*, con presencia de todos los anteriores y los municipios correspondientes. Asimismo, el Gobierno impulsará la participación de las entidades locales, a través de la asociación de ámbito estatal más representativa, en la formación de la voluntad nacional en la fase ascendente del proceso de elaboración de todas aquellas políticas comunitarias que afecten de manera directa a sus competencias.

C) En tercer lugar, se insta al Gobierno a desarrollar la cooperación y las competencias municipales en materia de *seguridad ciudadana*, reforzando el papel de las policías locales y el de las juntas locales de seguridad. Asimismo, impulsar los mecanismos de coordinación, reformando, en su caso, la legislación actual, para obtener el máximo rendimiento de los efectivos policiales disponibles.

En el mismo sentido, se deberá potenciar la *justicia de proximidad*, para agilizar y aproximar la justicia al ciudadano, mediante las reformas legales correspondientes, en los términos previstos en el Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia.

D) En cuarto lugar, la proposición insta al Gobierno a impulsar la *transferencia de competencias a las administraciones locales* en materia de vivienda, empleo, servicios y prestaciones sociales y educación, y en las demás políticas de proximidad que así lo requieran, evitando la duplicidad de actuaciones de las diversas administraciones públicas y clarificando la distribución competencial. Las transferencias de competencias habrán de efectuarse de forma pactada entre la Administración transferente y la destinataria de las mismas, garantizándose en todo caso la suficiencia financiera para la adecuada prestación de los servicios correspondientes.

Al mismo tiempo, se deberá incrementar la cooperación del Estado y las comunidades autónomas con las corporaciones locales en las materias mencionadas, así como, específicamente, en el ámbito del Plan concertado para el desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales.

E) En quinto lugar, el acuerdo insta al Gobierno a desarrollar la actividad necesaria para dar cumplimiento a la previsión contenida en el artículo 6 del Estatuto de autonomía de la Comunidad de Madrid, sobre su régimen especial de capitalidad, y dar cumplimiento a la moción aprobada por el Senado en su sesión de 19 de febrero de 2002, por la que se insta al Gobierno, en el marco de las conversaciones existentes entre éste y la

Comisión Mixta Generalitat de Catalunya-Ayuntamiento de Barcelona, y de los acuerdos que en ésta se adopten, a presentar, con la mayor brevedad posible, un proyecto de ley que otorgue al Ayuntamiento de Barcelona las capacidades y competencias que se recogen en la Carta Municipal de Barcelona.

Se añade que, en todo caso, en lo que no sea específico, se pondrán en marcha los instrumentos que hagan posible la aplicación de dicha regulación a las restantes ciudades que por su dimensión y capacidad de gestión compartan las mismas necesidades y problemas.

Como puede verse, el objetivo planteado es de una notable envergadura, que excede en mucho tanto el alcance otorgado a la segunda fase del Pacto Local como el sentido originario de los debates que se habían iniciado en la comisión de entidades locales del Senado. Estamos ante un verdadero programa de reforma del sistema político y administrativo local, de modernización y actualización de su régimen. Es prematuro intentar una valoración de la proposición, recién acabada de formular, y que va a adquirir mayor verosimilitud cuando el Gobierno cumpla el mandato parlamentario de redactar un proyecto de ley. Pero por el momento ya puede confirmarse que el escenario del debate local ha pasado del desarrollo autonómico del Pacto Local a la reforma estatal de las bases del régimen local...

#### **4.3. ...sin contar con las comunidades autónomas?**

A la vista del amplio contenido que se quiere dar a la renovación legislativa en el ámbito estatal, se pone de manifiesto un vez más que en el fondo queda aún por resolver la cuestión de cuál es el alcance de la capacidad del Estado para completar la operación, es decir, para establecer las bases del régimen local, y cuál es el papel de las comunidades autónomas que debe ser respetado en todo caso.

Se plantea de nuevo, así, en qué medida debe ser matizada la doctrina constitucional según la cual todo lo necesario para proteger o definir el contenido de la autonomía local debe ser básico, en el doble sentido de reservado al Estado y uniforme para todo el territorio. La doctrina constitucional de 1981 a 1989 recibió ya una modulación en la STC 109/1998, al tomar en consideración las especificidades estatutarias sobre el régimen de las diputaciones.

Las experiencias de reformas locales en Europa, a las que luego me referiré, coinciden todas en la tendencia hacia la mayor interiorización del sis-

tema local en el ámbito autonómico. En ello coincide la posición del Informe del CPLRE del Consejo de Europa sobre “La democracia local y regional en España”<sup>2</sup> en el punto en que expresa la recomendación de que los estatutos de las comunidades autónomas incluyan la formulación del principio de subsidiariedad. En este sentido, puede confrontarse aquí el debate que se está siguiendo en Italia en la actuación de la reforma constitucional a la hora de redactar los estatutos regionales.<sup>3</sup>

Hay que resituar, pues, el papel de los estatutos de autonomía en relación con el sistema de gobierno local, dando a éstos el relieve adecuado, como sostuve en otra ocasión<sup>4</sup> y sobre lo que han coincidido otros autores.<sup>5</sup> Porque creo que no es factible alcanzar con plenitud la segunda descentralización, la fase autonómica del Pacto Local, es decir, la transferencia de competencias desde las comunidades autónomas hacia los gobiernos locales si las comunidades autónomas no ostentan capacidad suficiente para incidir efectivamente en la configuración del régimen de los entes locales de su territorio en los que se quiere que vaya a descansar el grueso de determinadas actuaciones públicas.

En este sentido, cabe decir que, al menos en el contexto de las propuestas de reforma estatutaria que se están planteando en Cataluña, por una lado se otorga en efecto mayor atención a la garantía estatutaria de la autonomía local y al principio de subsidiariedad, pero por otro lado, en cambio, se profundiza muy poco en la aportación de opciones propias sobre el régimen local y concreción del contenido competencial del sistema local.

## 4.4. Mejoras en el sistema democrático local

### 4.4.1. La legislación autonómica

Dejando de lado los planteamientos de tendencias generales, debe señalarse que algunas normas del último año inciden en la mejora de aspectos puntuales del sistema político-democrático local, en sus diversas vertientes.

---

2. Se publica en este *Anuario del Gobierno Local 2002*, con la presentación de F. Merloni.

3. *Vid.* la colaboración de L. Vandelli en este mismo *Anuario 2002*.

4. “La nueva posición de la Administración local en la evolución del Estado de las autonomías”, en *Informe comunidades autónomas 1999*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2000, ahora en el capítulo 1 de este libro.

5. Por todos, J. GARCÍA ROCA, “El concepto actual de autonomía local según el bloque de constitucionalidad”, en REALA, 282/2000.

Así, por ejemplo, a la leyes existentes sobre consultas populares se suma ahora la Ley foral de Navarra 27/2002, aunque no sería de extrañar que la pluralidad de normas que están apareciendo pueda motivar una intervención normativa del Estado. Por su parte, la Ley de Cataluña 21/2002, de reforma de la Ley municipal, introduce en el ámbito municipal la figura del Síndico o Síndica de Agravios, que existía ya en muchos municipios por decisión autónoma, cuya función es defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de los vecinos del municipio, y se regulan los requisitos que deben cumplirse para el nombramiento y el ejercicio de este cargo, lo que acaso pueda suscitar dudas acerca de la incidencia en la capacidad de autoorganización municipal, reabriéndose el debate sobre la prelación de la ley autonómica sobre el reglamento orgánico municipal en material de órganos complementarios.

Junto a lo anterior, la praxis de los últimos años pone de manifiesto que no son pocos los solapamientos que se producen entre las actuaciones de los defensores del pueblo autonómicos y los locales, por lo que se hace necesario extremar los mecanismos de coordinación que, no tratándose en sentido estricto de relaciones interadministrativas, habrá que conducir por la vía consensual.

#### **4.4.2. La difícil concreción jurídica del “antitransfuguismo”**

Junto a los acuerdos políticos contra el transfuguismo, no siempre respetados, el tratamiento jurídico de esta problemática ofrece algunos datos de interés. Por una parte, para actuar contra el transfuguismo en el ámbito local, la Ley de Cataluña 3/2002, de 2 de marzo, dispone que los concejales que abandonen el grupo constituido por la candidatura en la que se presentaron a las elecciones no se pueden integrar en el Grupo Mixto, sino que quedan como concejales no adscritos, los cuales tendrán los derechos y deberes individuales, incluidos los materiales y económicos, que según las leyes formen parte del estatuto de los concejales, y participarán en el ayuntamiento “de manera análoga a la del resto de concejales”, dice la Ley, sin que se les reconozcan expresamente los derechos que se acuerden a favor de los grupos políticos.

La imprecisión de esta solución legislativa pudiera ofrecer algunas dudas, que ya fueron suscitadas por el Dictamen del Consell Consultiu sobre el proyecto, y que motivaron alguna modificación en la redacción definitiva de la Ley.

Por otra parte, y respecto a la cuestión suscitada, debe tenerse en cuenta que la STS de 26 de septiembre de 2002, Sala 3, Sección 7, ante la negativa de un ayuntamiento de integrar en el Grupo Mixto a un concejal que abandonó su candidatura, por no estar constituido dicho Grupo Mixto, estableció la siguiente doctrina, que cabe reseñar.

De acuerdo con la legislación aplicable, “existe un derecho-deber de los concejales de estar adscritos a uno de los grupos, sea el correspondiente a la organización política del concejal o bien el mixto, por lo que forzoso es concluir que al impedirse a uno de ellos integrarse en el Grupo Mixto, colocándole en la situación de concejal no adscrito a ningún grupo político, se le está impidiendo desarrollar su función representativa en las mismas condiciones que el resto de los concejales, con vulneración, por tanto, del artículo 23.2 de la Constitución”.

Así, continúa el Tribunal Supremo, la infracción constitucional no puede resultar excluida por el hecho de que el concejal había sido autorizado a asistir a las sesiones de las comisiones informativas, pues el derecho lesionado no es el de participar en todos los órganos complementarios del ayuntamiento, cuya titularidad corresponde a los grupos políticos (artículo 20.3 de la Ley 7/1985), sino el de formar parte de uno de dichos grupos como los demás concejales.

Antes las razones aducidas por el ayuntamiento, la sentencia señala que la exigencia de un número mínimo de concejales para la existencia del Grupo Mixto, con el propósito de evitar tentaciones de “transfuguismo”, y basada en las ventajas que podría reportar un grupo mixto constituido por un sólo concejal, no constituye justificación objetiva y razonable para penalizar los cambios de adscripción política, no prohibidos constitucionalmente, mediante la colocación del concejal disidente de su organización política en la situación discriminatoria de no adscrito a ningún grupo. Razonamiento al que cabría añadir que dicha situación sólo se produce cuando el concejal disidente no puede integrarse en otro de los grupos políticos existentes en el ayuntamiento, con lo que la medida es, por su carácter selectivo, doblemente discriminatoria.

Esta sentencia de 26 de septiembre de 2002 se cuida de señalar que lo anterior no es contradictorio con el criterio que la Sección Cuarta de la Sala plasmó en la sentencia de 15 de septiembre de 1995, y que se resume en que la constitución del Grupo Mixto en un ayuntamiento requiere la voluntad ordenante de una norma de organización y en que un acto administrativo singular no es el instrumento adecuado para ello. Ese criterio,

dice, debe ser matizado o completado con estas precisiones: a) La constitución y funcionamiento del Grupo Mixto exige una regulación que efectivamente ha de realizarse mediante un instrumento de naturaleza normativa que, como todos los de esta naturaleza, tendrá un carácter genérico y será susceptible de aplicarse durante el periodo de su vigencia a un ilimitado número de casos, y b) La ausencia de esa regulación, por no haber ejercido el ayuntamiento la potestad normativa que tiene reconocida para ello, no puede obstaculizar el derecho que asiste a todo concejal a integrarse en el Grupo Mixto.

En consecuencia, concluye el Tribunal Supremo, una cosa es ordenar de futuro, en términos genéricos y por tiempo indefinido, las pretensiones de constitución del Grupo Mixto que puedan plantearse, y otra muy diferente es resolver el singular caso de que, ante la ausencia de la norma organizativa que así lo permita, un concejal no pueda hacer efectivo el derecho que le asiste a integrarse en el Grupo Mixto. En este caso, la efectividad que ha de darse al derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución debe ser el criterio prevalente y, frente a él, no puede ser válidamente invocada esa ausencia de norma organizativa a la que se ha hecho referencia.

#### **4.4.3. La legislación de protección democrática municipal y de seguridad de los concejales**

En un contexto muy distinto a lo hasta ahora comentado, y estando ya al cierre de esta valoración de conjunto, no puede dejar de citarse la aprobación de la Ley orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los ayuntamientos y la seguridad de los concejales, encaminada, según la propia exposición de motivos, a “hacer realidad la decisión de aislar a los terroristas, garantizando una mayor eficacia en el uso de los recursos de los que puede disponer nuestro sistema político”.

Se incluyen modificaciones del Código Penal, Ley de enjuiciamiento criminal, Ley orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad, Ley orgánica de financiación de partidos políticos, Ley orgánica del régimen electoral general y Ley de bases de régimen local. Esta última incorpora una modificación del artículo 61, concretando que procede la disolución de las corporaciones locales por gestión gravemente dañosa para los intereses generales cuando se produzcan determinadas actuaciones de apoyo, cobertura, justificación, etc., del terrorismo.

## 4.5. La protección constitucional de la autonomía local

### 4.5.1. Los conflictos en defensa de la autonomía local

En la edición anterior del *Anuario* se daba cuenta de los primeros conflictos en defensa de la autonomía local interpuestos desde la entrada en vigor de la reforma de la LOTC que estableció este mecanismo procesal de protección de la autonomía local. Se indicaba entonces cómo todos los conflictos interpuestos lo habían sido contra leyes autonómicas: Ley de Baleares 12/1999, en materia de residuos; Ley de la Comunidad Valenciana 8/1999, de supresión de la Entidad Metropolitana de L'Horta; Ley de Asturias 2/2000, de cajas de ahorros, además del caso singular del conflicto interpuesto por Ceuta contra la disposición de la Ley estatal de acompañamiento a los presupuestos relativa al planeamiento urbanístico de esta ciudad. Ahora cabe añadir algunas novedades.

En relación con el conflicto contra la Ley de Baleares 12/1999, se planteó su posible pérdida de objeto, al haber sido modificada por la posterior Ley 9/2000 en el concreto aspecto conflictivo de la no-necesidad de licencia municipal para determinados proyectos referidos al tratamiento de residuos. Para evitar que la declaración del alcance de la autonomía local en este caso quedase sin fijar, se planteó también un conflicto en defensa de la autonomía local contra esta Ley 9/2000, procedimiento que acaba de ser admitido a trámite por el Tribunal Constitucional.

También en el *Anuario* del año pasado se hablaba de la posible interposición del conflicto contra la Ley 18/2001, general de estabilidad presupuestaria, a la vista de su incidencia en la autonomía de gasto y en la suficiencia financiera de los entes locales. Así se ha hecho, en efecto, estando pendiente en estos momentos de ser admitido a trámite por el Tribunal Constitucional. Desde el punto de vista procesal, se ha podido poner de manifiesto la complejidad derivada de los requisitos de legitimación y de procedibilidad establecidos por el artículo 75.ter y quater de la LOTC, para que sea admitido a trámite el procedimiento iniciado por 1.211 municipios, agrupando a más de quince millones de habitantes, y otras entidades locales, dentro de los tres meses desde la entrada en vigor de la Ley y debiendo acreditar el quórum de mayoría absoluta legalmente exigido. El Dictamen del Consejo de Estado de 20 de junio de 2002, emitido con carácter preceptivo según prevé la LOTC, efectúa una interpretación rigurosa de aquellas exigencias, aunque al final admite a trámite el expediente y entra en el fondo del asunto, como trámite previo al planteamiento del conflicto ante el Tribunal Constitucional.

#### 4.5.2. La autonomía y suficiencia financieras

Debe destacarse que el que se acaba de citar es el primer conflicto que se plantea contra una ley del Estado de carácter general, y además, contra una ley de carácter no competencial o sectorial, sino relativa al régimen local en sentido estricto, o de las haciendas locales. El Consejo de Estado emite un informe desfavorable, en el sentido de entender que la Ley no lesiona la autonomía local ni la suficiencia financiera. En concreto, en relación con el régimen de autorización de las operaciones de endeudamiento, en los términos previstos en el artículo 23.1 y 2 de la Ley, el Consejo de Estado entiende que debe hacerse una interpretación de los mismos del modo más favorable al principio constitucional de suficiencia financiera, reconocido también por el artículo 9 de la Carta Europea de la Autonomía Local.

“Desde esta perspectiva –dice el Dictamen–, parece que lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 23 ha de suponer más una garantía de que en tales casos podrá concederse la autorización que una exclusión de la misma para el resto de los supuestos. Ello resulta coherente con pluralidad de situaciones en que pueden verse las entidades locales, de modo que no siempre sea incompatible la realización de operaciones de crédito o emisiones de deuda con el objetivo de estabilidad presupuestaria en situaciones de desequilibrio, que también pueden ser de muy diverso grado e intensidad. Resulta preferible que quien tiene competencia autorizante atienda al caso concreto, antes que deducir una general prohibición de autorización no formulada expresamente en la Ley.” Esta interpretación permite así, en la línea propugnada el año pasado desde estas mismas páginas, “evitar un excesivo rigor, contrario al principio de proporcionalidad e incurrir en el tantas veces criticado uniformismo que preside el régimen local que impediría introducir elementos correctores según tamaño de población, volumen de presupuestos, etc.”. Tal apreciación, plausible por lo demás, puede prefigurar, acaso, una sentencia interpretativa del Tribunal Constitucional.

El Consejo de Estado continúa su análisis señalando que “por otra parte, no debe olvidarse que el artículo 133.4 de la CE establece que las administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes”, precepto que, según una de las primeras sentencias del Tribunal Constitucional (4/1981, de 2 de febrero), remite “en blanco” al legislador la posibilidad de limitar la asunción de obligaciones financieras por parte de las administraciones públicas, entre las que, obviamente, están comprendidas las entidades locales, añadiendo que el esta-



blecimiento de determinados límites al posible endeudamiento de los entes locales, cuya determinación se atribuye al Gobierno en función de la necesidad de una regulación unitaria y de las circunstancias cambiantes del interés público en materia económica, no se opone a la Constitución. La sentencia 233/1999, de 16 de diciembre, se refiere al “necesario margen autónomo de endeudamiento que también ha de ser reconocido a las corporaciones locales por imperativo del principio constitucional de autonomía local en el marco de la competencia básica estatal del artículo 149.1.18 de la CE”, considerando que al mismo responden los supuestos en que no es precisa autorización para proceder a dicho endeudamiento. Ello lleva a recordar que no todas las operaciones de endeudamiento requieren autorización y, por tanto, estarían sometidas a la limitación del artículo 23, por lo que el precepto examinado no supone un vaciamiento de la llamada “autonomía de endeudamiento” de las entidades locales.

Aun siendo cierta la remisión constitucional a la Ley, en esta última apreciación del Consejo de Estado aparece una vez más la concepción, aquí criticada en otras ocasiones, del contenido constitucional de la autonomía como un límite negativo último: lo que la Constitución impediría es el “vaciamiento” de la autonomía de endeudamiento, no su mera y directa lesión. Es, en efecto, la línea de la jurisprudencia constitucional que encontrábamos no hace mucho en la STC 159/2001, de 5 de julio, que el Dictamen cita en otro pasaje, referida a la legislación urbanística catalana, considerada no contraria a la autonomía local constitucionalmente garantizada porque “*no elimina toda participación de los ayuntamientos*” en el procedimiento de planeamiento urbanístico.

Una vez más hay que insistir en la insuficiencia de la técnica de la garantía institucional para garantizar efectivamente la capacidad de autogobierno de los entes locales *bajo su propia responsabilidad*, como recuerda la Carta Europea de la Autonomía Local.

#### **4.5.3. La jurisprudencia constitucional: la autonomía local como “al menos algo de participación”**

Entre las sentencias efectivamente dictadas por el Tribunal Constitucional que interesan a la autonomía local cabe destacar la sentencia 204/2002, de 31 de octubre, dictada en el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra los artículos 24 y 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Nos interesa en concreto la impugna-

ción del artículo 166, referido a los planes y obras en materia de aeropuertos. El párrafo tercero de este artículo señalaba: “Las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen en el ámbito del aeropuerto y su zona de servicio por AENA no estarán sometidas a los actos de control preventivo municipal a que se refiere el artículo 84.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, por constituir obras públicas de interés general.”

El motivo de la impugnación realizada por la Generalitat era, evidentemente, la lesión de la autonomía local que podía significar la exclusión del control preventivo municipal en relación con las obras aeroportuarias realizadas por AENA, impidiendo el ejercicio de las facultades de control urbanístico que competen a los municipios.

Como se recordará, una cuestión similar había sido ya planteada en la STC 40/1998, de 19 de febrero, analizada en una anterior edición de este *Anuario*, sentencia referida a la previsión del artículo 19 de la Ley de puertos y de la marina mercante, que igualmente sustrae a la exigencia de licencia municipal la realización de obras en el dominio público portuario por las autoridades portuarias. En esta ocasión el Tribunal Constitucional se cuida de destacar la similitud de la regulación aeroportuaria impugnada con el caso de los puertos, por lo que considera aplicable al caso presente la doctrina fijada en dicha STC 40/1998, cuyo FJ 39 reproduce, el cual concluía en que la autonomía local exige una necesaria intervención del ayuntamiento en el control preventivo del ajuste de las obras al planeamiento, aunque sea por vía de informe previo y no por vía de sujeción a licencia, siempre que se trate de obras públicas de interés general, del que carecen las obras no propiamente portuarias.

Ahora bien, en el caso del artículo 166 de la Ley 13/1996, referida a las obras en los aeropuertos, el Tribunal Constitucional señala la existencia de una diferencia decisiva con la regulación referida a los puertos. Tal diferencia estriba en que ahora se exime a las obras que realice AENA de todo tipo de actos de control preventivo municipal a que se refiere el artículo 84.1.b) de la LBRL –la exclusión es absoluta, dice el Tribunal Constitucional–, alcanzando la exclusión incluso la intervención por vía de informe. De manera que el Tribunal Constitucional concluye que no se respeta la garantía institucional de la autonomía local, por lo que el precepto impugnado es declarado inconstitucional y nulo.

Evidentemente, la solución adoptada por la STC 204/2002 satisface el mínimo exigible, pero puede considerarse insuficiente en cuanto se sus-

tenta en el fondo en la misma consideración más arriba criticada: la inconstitucionalidad estriba en haber eliminado totalmente –la exclusión es absoluta, dice– la intervención municipal. Bastaría que se hubiera previsto “algún tipo de intervención”, como el informe previo, para salvar la constitucionalidad del precepto. Esta concepción no permite ni tan siquiera entrar en el análisis de si el tipo de intervención municipal previsto en cada caso concreto es el adecuado y proporcionado a la naturaleza y entidad de los intereses afectados.

El artículo 2.1 de la LBRL declara con toda rotundidad que la atribución competencial deberá hacerse “en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local”. Así, pues, para apreciar la constitucionalidad de la Ley, el Tribunal Constitucional estaría obligado a comprobar caso por caso, la suficiencia constitucional del tipo de intervención que se reconoce al municipio en relación con el tipo de actividad concreta. Esta consideración es la que subyace en los votos particulares que el magistrado Pablo García Manzano formuló tanto a la STC 40/1998 como a esta STC 204/2002, que se comenta. En efecto, en lo que aquí interesa, el voto particular subraya que la simple previsión de un informe municipal previo no es en realidad un efectivo control preventivo de la adecuación urbanística de las obras, puesto que al no tener carácter vinculante, no puede equivaler al tipo de control que se ejerce con la licencia y deja en manos de la autoridad aeroportuaria la observancia o respeto de las determinaciones propiamente urbanísticas del plan especial.

Ni hace falta decir que a la vista de la sentencia, la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de acompañamiento a los presupuestos generales para 2003, ha incluido en su artículo 101 una modificación de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por la que se da nueva redacción al párrafo tercero de su artículo 166, que quedará redactado en los siguientes términos:

“3. Las obras que realice AENA dentro del sistema general aeroportuario deberán adaptarse al plan especial de ordenación del espacio aeroportuario o instrumento equivalente. Para la constatación de este requisito, deberán someterse a informe de la administración urbanística competente, que se entenderá emitido en sentido favorable si no se hubiera evacuado de forma expresa en el plazo de un mes desde la recepción de la documentación. En el caso de que no se haya aprobado el plan especial o instrumento equivalente, a que se refiere el apartado 2 de este artículo,

las obras que realice AENA en el ámbito aeroportuario deberán ser conformes con el Plan Director del Aeropuerto.

“Las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen en el ámbito del aeropuerto y su zona de servicio por AENA no estarán sometidas a los actos de control preventivo municipal a que se refiere el artículo 84.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, por constituir obras públicas de interés general.”

Como puede verse, la cuestión se despacha con un informe municipal, a cuya falta de emisión, por cierto, se atribuye un sentido presunto de carácter favorable, lo que está en clara contradicción con el artículo 83.4 de la Ley 30/1992, que únicamente prevé que se puedan proseguir las actuaciones, sin prejuzgar el sentido de la opinión de la Administración que debería informar. Tendremos nuevos motivos, pues, para ocuparnos de esta cuestión en futuras ediciones.

#### **4.6. Las competencias locales en legislación sectorial**

La legislación dictada por el Estado y por las comunidades autónomas en los distintos sectores de regulación e intervención incide naturalmente sobre las competencias locales. Indicamos sintéticamente algunas de las novedades producidas.

En materia de urbanismo y ordenación del territorio se han aprobado varias leyes en distintas comunidades autónomas como, por ejemplo, Cataluña (Ley 2/2002), Asturias (Ley 3/2002), Navarra (Ley foral 35/2002) y Andalucía (Ley 7/2002). Como tema específico, puede señalarse que, en Cataluña, la Ley 2/2002 regula los programas de acción urbanística de forma tal que sólo su aprobación consensuada o concertada entre la Generalitat y los ayuntamientos permite a éstos incrementar sus competencias para la aprobación del planeamiento de desarrollo, lo que por algunos ha sido considerado como un condicionamiento de la autonomía municipal. Por su parte, Aragón desarrolla reglamentariamente su ley con especial atención para los pequeños municipios.

El relevante interés de esta oleada legislativa, continuación de la reforma estatal de 1998, se refleja en la parte de “Estudios” de la presente edición del *Anuario*, que incorpora un nutrido conjunto de trabajos de los especialistas más atentos a las distintas facetas que presenta el Derecho Urbanístico en la actualidad, tanto en lo que se refiere al estricto régimen jurídico como a su relación con las diversas políticas públicas y fenómenos sociales.

Dentro de este ámbito material, la STC 204/2002, sobre aeropuertos, entiende que la autonomía local exige la participación, aunque sea por vía de informe, de los entes locales afectados, en la aprobación del Plan director aeroportuario.

En materia de turismo, además de la Ley 13/2002 de Cataluña, cabe señalar que la Ley 6/2002 de Canarias conduce la ordenación territorial del sector turístico en las islas de La Gomera, El Hierro y La Palma, con la articulación de los planes insulares y de normas de aplicación directa.

En otro orden de cosas, la modificación de la Ley estatal de televisión local por ondas terrestres, efectuada por la Ley de acompañamiento a los presupuestos del Estado para 2003, aprovechando su adaptación a la digitalización del medio, puede afectar a las competencias autonómicas sobre las televisiones locales e incidir en la autonomía municipal al establecer agrupaciones forzosas de municipios y limitar la capacidad para organización del mismo.

#### **4.7. El gobierno local y las reformas de la organización territorial**

Igual que hemos venido constatando en años anteriores, una vez más, la articulación de la organización territorial interna de las comunidades autónomas sobre la base de la estructuración o reforma de los diversos niveles de administración local constituye uno de los campos de mayor incidencia del legislador autonómico.

##### **4.7.1. Fortalecimiento –y flexibilización– de las formas de cooperación municipal**

Señalamos en primer lugar las actuaciones llevadas a cabo en Cataluña, sobre todo con la Ley 21/2002, de 5 de julio, que modifica la Ley municipal y de régimen local de Cataluña de 1987. Esta ley incorpora varias de las propuestas formuladas dos años antes en el Informe de la Comisión de Expertos sobre Organización Territorial, al que me he referido en anteriores ediciones del *Anuario*, y que en un primer momento no habían sido bien acogidas por la mayoría gobernante. Poco a poco, y desde la reconstrucción de un consenso parlamentario que había propiciado la actuación de aquella comisión, se han aprobado diversas modificaciones en el texto en vigor de la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña, y también regula nuevas figuras jurídicas, que tienen por objeto acercar la Adminis-

tración a los ciudadanos y facilitar la gestión de los servicios en los municipios.

Tal y como destaca el preámbulo de la propia Ley, se da rango legal al principio de subsidiariedad, según el cual es preciso procurar que las competencias se atribuyan, de forma preferente, a las autoridades más próximas a los ciudadanos. Establece la obligación de someter a consulta de los vecinos de los municipios afectados los expedientes de agregación total y de fusión de municipios. Establece también la obligación de constituir comisiones de gobierno en los municipios de más de cinco mil habitantes y en los que sean capital de comarca. Amplía las competencias de los municipios así como de los alcaldes, de acuerdo con lo que establece la normativa sectorial y atendiendo a la aparición de nuevas demandas de los ciudadanos.

La Ley amplía las competencias que pueden ser asumidas por las entidades municipales descentralizadas, introduce modificaciones con relación al acuerdo de constitución de estas entidades y a la composición de la junta de vecinos. Incidentalmente, en el marco de la modificación, se adapta la regulación del padrón municipal a las modificaciones introducidas por la Ley del Estado 4/1996, por la cual se modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, con relación al padrón municipal.

Entre los aspectos más relacionados con el fortalecimiento de las relaciones de cooperación municipal, la Ley 21/2002 efectúa una nueva regulación de las mancomunidades de municipios, de acuerdo con las sugerencias del Informe de la Comisión de Expertos, a los efectos de flexibilizar y facilitar su constitución y su funcionamiento, con la finalidad última de promover la agrupación de municipios para prestar servicios en común.

Entre las novedades de su régimen destaca la previsión expresa de que los municipios asociados puedan atribuir a las mancomunidades la potestad sancionadora, aspecto discutido hasta la fecha. En realidad, es expresión de que las mancomunidades debieran poder ejercer todas las potestades públicas que corresponden a los municipios agrupados. La mancomunidad no es sólo una forma de gestión asociada de servicios públicos, en el sentido meramente prestacional, puesto que los servicios pueden requerir normalmente el ejercicio de funciones de autoridad.

#### 4.7.2. La nueva figura de las comunidades de municipios

Con el objetivo reiterado de dotar de más instrumentos a los municipios, sobre todo a los pequeños y medianos, y para facilitarles la gestión y ejecución de tareas comunes, se crea la nueva figura de las *comunidades de*

*municipios*, entendidas como unas agrupaciones sin personalidad jurídica, cuyos acuerdos vinculan a todos los municipios agrupados. La Ley establece un sistema ágil y sencillo tanto para la constitución como para el funcionamiento de estas comunidades, de forma que su creación no comporte obstáculos innecesarios para ejercer en común la función de que se trate. Asimismo, se mantienen todas las garantías ante terceros al establecer que todos y cada uno de los municipios agrupados responden de los acuerdos de la comunidad. Para hacerse cabal idea de esta nueva técnica de cooperación intermunicipal puede sintetizarse su régimen jurídico.

Los municipios, para gestionar y ejecutar tareas y funciones comunes, pueden asociarse con otros municipios y crear una comunidad de municipios, la cual puede tener carácter temporal o bien indefinido. Las comunidades de municipios no tienen personalidad jurídica propia. No obstante, los acuerdos que adoptan vinculan a todos los municipios agrupados y tienen eficacia ante terceros, como si fueran adoptados por todos y cada uno de los municipios que integran la comunidad. Las comunidades de municipios se rigen por lo establecido en la Ley, por los convenios respectivos y, supletoriamente, por la normativa de régimen local. Para formar una comunidad de municipios no es indispensable que los municipios pertenezcan a la misma comarca, ni que exista continuidad territorial entre ellos, si no lo requiere la naturaleza de la finalidad que se pretende llevar a cabo. El objeto de la comunidad de municipios debe ser siempre determinado.

El proyecto de convenio de la comunidad de municipios debe establecer y regular los aspectos necesarios para su funcionamiento, en especial los siguientes: a) Los municipios que comprende. b) El objeto, la denominación y las finalidades de la comunidad. c) El municipio donde tiene el domicilio la comunidad y se guarda el libro de actas. d) Los derechos y los deberes de los municipios agrupados. e) La relación de las competencias que se confieren a la comunidad para ejercer las funciones que le corresponden. f) Los órganos de la comunidad, con referencia al procedimiento de designación y de cese, a la composición, a las funciones, y al régimen de funcionamiento y de adopción de acuerdos. g) Los recursos financieros, las aportaciones y los compromisos de los municipios que integran la comunidad. h) El plazo de duración y los supuestos y el procedimiento de disolución y liquidación de la comunidad. i) Las condiciones para la incorporación de nuevos miembros a la comunidad y para la separación de alguno de los municipios que la integran.

En el marco de lo regulado en el correspondiente convenio, corresponden a la comunidad de municipios todas las competencias, las potestades y las funciones que le atribuyen los municipios agrupados. Como se ha dicho, todos los municipios agrupados responden de forma solidaria de los acuerdos adoptados por los órganos de la comunidad.

En cuanto a los órganos de la comunidad de municipios, éstos deben ser representativos de los ayuntamientos que la constituyen, siendo órganos necesarios de la comunidad de municipios el presidente o presidenta y el consejo, en el que deben estar representados todos los ayuntamientos de los municipios agrupados, y es el órgano máximo de gobierno. El presidente o presidenta de la comunidad es designado por el pleno del consejo, de entre los alcaldes de los municipios que la constituyen.

La comunidad debe contar con una sección propia en el presupuesto de cada uno de los ayuntamientos integrantes, la cual está gestionada por la comunidad. La autorización y la disposición del gasto corren a cargo del consejo y del presidente o presidenta, en función de la distribución de competencias establecidas por el convenio de la comunidad. El consejo de la comunidad debe presentar anualmente una memoria y una cuenta de la gestión del servicio, sin perjuicio de lo que establece la legislación de finanzas locales. El ejercicio de la función interventora, de control financiero y de eficacia del servicio corresponde, de acuerdo con lo que establece la legislación de finanzas locales, al interventor o interventora del ayuntamiento donde está situado el domicilio de la comunidad. Lo mismo sucede con la función de secretaría, que no obstante puede ser delegada en el secretario de otro municipio asociado.

Esta novedosa regulación de un mecanismo de cooperación más ágil y flexible tiene claras inspiraciones en la legislación francesa e italiana –estatal y regional– aparecida a partir de 1999, de la que se ha dado cumplida cuenta en anteriores ediciones del *Anuario*, no deja de ofrecer un carácter experimental, de modo que habrá que esperar a la praxis seguida para detectar los ámbitos idóneos de su aplicación, ya sea según materias o sectores, dimensiones, etc. En todo caso, el régimen jurídico plantea sugerentes cuestiones: se establecen unos órganos que no pertenecen a ninguna persona jurídica; se regula una forma de actividad más que una estructura organizativa; se incorporan las técnicas de utilización de servicios de un ente en favor de otros, etc. Todo ello requerirá nuevos estudios.

La Ley catalana 21/2002, en fin, encarga al Gobierno fomentar la constitución de las mancomunidades y las comunidades de municipios, para lo



cual establece que el Fondo de Cooperación Local de Cataluña reserve un porcentaje de la participación de los municipios en los ingresos de la Generalitat, a distribuir entre mancomunidades y comunidades de municipios. Asimismo, establece que el Plan de inversiones locales de Cataluña debe priorizar los proyectos presentados por las mencionadas agrupaciones de municipios.

#### **4.7.3. Los procesos de comarcalización**

En Aragón se lleva adelante el proceso de comarcalización ya iniciado el año anterior, con la constitución de dieciocho nuevas comarcas, respecto de las cuales se procede a la elección de sus órganos y a los traspasos de servicios y medios financieros. Especialmente complejo es el sistema de financiación, que persigue compatibilizar la capacidad de autonomía financiera de las comarcas con una política de contención del gasto público.

Al hilo de este proceso, se han suscitado ya, no obstante, algunas dudas acerca de la efectividad del mismo, tanto respecto del papel que deben jugar las comarcas en relación con las diputaciones provinciales, como de la capacidad de gestión de las nuevas entidades comarcales, que en varias ocasiones han efectuado una encomienda de gestión “hacia arriba” de las funciones recién recibidas, para que continúen siendo ejecutadas materialmente por la comunidad autónoma.

Cabe señalar que al propio tiempo que se desarrolla la dinámica comarcalizadora, la misma Comunidad de Aragón aprueba el desarrollo reglamentario de la Ley de administración local, en lo que se refiere a demarcación y territorio, bienes, obras, actividades y servicios.

Donde no se desarrolla el fenómeno comarcalista, a pesar de estar previsto en el Estatuto, es en la Comunidad de Murcia, a la espera del Anteproyecto de ley de descentralización que debe dar forma al desarrollo del Pacto Local en la región. Tampoco el Acuerdo sobre el Pacto Local ofrecido en Castilla y León contempla la comarcalización del territorio, en contra de lo solicitado por los partidos de la oposición.

En Cataluña, a la ya comentada reforma introducida por la Ley 21/2002, nada desdeñable, y especialmente novedosa en relación con la figura de las comunidades de municipios, le debe seguir la del régimen comarcal, especialmente por lo que hace a su sistema electoral, que como se sabe hasta la fecha prima la representación en los consejos comarcales de los partidos y coaliciones más presentes en los pequeños municipios. Ahora bien, la temporalización de los trabajos parlamentarios ha hecho que la

reforma comarcal entrara ya de lleno en el año electoral, con las dificultades propias de esta circunstancia.

Por su parte, la Ley catalana 28/2002, de 30 de diciembre, lleva a cabo la creación del Instituto para el Desarrollo y la Promoción del Alto Pirineo y Arán. De acuerdo con el ya citado Informe de la Comisión de Expertos, estos territorios constituyen una unidad territorial con especificidad propia que, aun sin justificar la creación de un ente propio de carácter territorial, de ámbito supracomarcal, requiere de una organización específica para promocionar y canalizar las iniciativas de desarrollo integral.

De modo parecido a lo que se estableció para las comarcas del Ebro, también respecto del Alto Pirineo y Arán se crea un organismo autónomo de carácter administrativo, con una fuerte componente participativa de las entidades locales y ciudadanas, y con amplias funciones en todas las políticas que afecten al desarrollo de la zona. Nada impide prever que la puesta en marcha de este organismo, al facilitar la articulación y la conciencia territorial, pueda ser un primer paso hacia la consolidación de un ámbito territorial propio que en un futuro pueda dar pie a una entidad local de carácter territorial supracomarcal, dentro de un proceso más general de reforma de la organización hoy provincial.

#### **4.7.4. Las organizaciones insulares**

El fortalecimiento del ente intermedio, con todas sus singularidades, continúa marcando la legislación de las Islas Baleares y de las Islas Canarias en relación con los respectivos consejos y cabildos insulares. En relación con los primeros, la Ley 2/2002, de 3 de abril, aprueba el sistema de financiación definitivo de los consejos insulares de Baleares, sobre la base de los principios de autonomía y suficiencia financiera y de solidaridad interinsular. Además se les reconocen nuevas competencias en materia de cultura popular y tradicional.

En cuanto a los cabildos insulares de Canarias, por un lado, se consolida en buena parte su ámbito competencial, al convertir en propias varias competencias que ostentaban a título de delegación en materia de medio ambiente, carreteras, servicios sociales, etc. Por otro lado, se reforma el sistema de financiación local para llegar a un acuerdo estable en el sistema de reparto de los fondos procedentes del régimen especial de financiación, a partir de la constitución de una bolsa única que se distribuye en un 58% para cabildos y ayuntamientos y un 42% para la comunidad autónoma. Todo ello debe ser objeto, no obstante, de plasmación legislativa.

#### 4.7.5. El consorcio como forma de cooperación

La articulación entre las comunidades autónomas y la Administración local se expresa también en formas de cooperación y colaboración cada vez más utilizadas, como la figura del consorcio. Por poner algunos ejemplos, en Cataluña se aprueba el Consorcio de Educación entre la Generalitat y el Ayuntamiento de Barcelona, según lo establecido en la Carta Municipal de Barcelona, para la planificación y gestión conjunta de tan importante servicio. No obstante, la verdadera puesta en funcionamiento con la plenitud de sus competencias choca con las reticencias de la Administración educativa a ceder al mismo sus propias funciones.

En realidad, ya la misma previsión de este tipo de consorcios en la Carta Municipal fue el resultado de un compromiso político frente a la inicial pretensión de que la Ley de la Carta llevara a cabo una atribución competencial directa a favor del municipio, aunque fuera en concepto de competencias delegadas. La fórmula consorcial sólo puede funcionar efectivamente si se mantiene al mismo espíritu de compromiso presente en su creación legal.

En Asturias, por su parte, se crea un relevante consorcio en materia de transportes entre la Administración del Principado y la Administración local, que cubre prácticamente el “área metropolitana” de la Asturias central, aunque en el mismo no se integra la Administración del Estado, quedando los servicios de Renfe fuera de la cooperación establecida. Y en Madrid se reforma el Consorcio de Transportes en relación, precisamente, con el sistema de financiación.

#### 4.7.6. La atención a la singularidad

La atención a la singularidad municipal en el contexto autonómico se expresa, en esta ocasión, en la aprobación en Galicia de la Ley 4/2002, de 25 de junio, que reconoce el estatuto de capitalidad de la ciudad de Santiago de Compostela.

Además de unas regulaciones sobre organización propia y disposiciones reforzadoras del carácter modernizador y participativo de la Administración municipal, destaca la creación por la Ley de un órgano colegiado estable de relación entre las administraciones autonómica y municipal, el Consejo de la Capitalidad, al cual se encomienda la adecuada coordinación de las políticas respectivas en aquellos aspectos que se estimen de interés concurrente de las dos administraciones en relación con el hecho de la capitalidad.

La composición de este Consejo, que es del máximo nivel, ya que su presidente lo es de la Xunta de Galicia y su vicepresidente es el alcalde de Santiago, y el sistema de adopción de acuerdos, que debe ser por consenso de las dos administraciones representadas, quieren hacer compatible el ejercicio de las competencias que la Ley atribuye a este órgano, referidas a las funciones de capitalidad, con el obligado respeto al principio de autonomía municipal.

Este estatuto establece una previsión de financiación específica en los presupuestos de la comunidad autónoma, en atención, precisamente, a la condición de capital de la comunidad autónoma, y sede de sus instituciones y organismos públicos.

Al margen de las funciones de capitalidad, la ley permite que el Ayuntamiento de Santiago constituya libremente un consorcio con los ayuntamientos limítrofes para la prestación de servicios metropolitanos, debiendo únicamente comunicarlo al Consejo de Capitalidad.

#### 4.7.7. Las tendencias de las reformas locales en Europa

Tal y como se ha venido señalando en anteriores ediciones, las intervenciones en la reordenación del sistema territorial del gobierno local es una nota común a toda Europa. En este sentido, no debe sorprender la continua movilidad legislativa, a nivel de iniciativas o de realizaciones, que se produce en las distintas comunidades autónomas españolas. Las exigencias de mayor aproximación a los ciudadanos y mejor democratización del poder, de eficiencia y eficacia en la gestión de los servicios, el reconocimiento o fortalecimiento de realidades regionales, son todas éstas causas que explican los procesos de reforma en curso. El *Anuario* dedica toda una parte al análisis de estas innovaciones en Inglaterra, Italia y Bélgica, a las que debe añadirse la reforma constitucional proyectada en Francia. En este momento basta dejar señaladas algunas notas relevantes.

Así, en primer lugar, tanto en Inglaterra como en Bélgica y en Italia, las reformas en el sistema de gobierno local corren estrechamente ligadas a una profunda, aunque también muy diversa, reforma del ámbito regional o “subestatal” de organización territorial.

En segundo lugar, especialmente en Bélgica y en Italia, puede afirmarse que se camina hacia una notoria “interiorización” de la Administración local en el ámbito competencial y relacional de las regiones, de acuerdo con los criterios generalizados en los ordenamientos de corte federal.

En tercer lugar, al menos en Inglaterra, el proceso de regionalización, con la creación de nuevas instancias o asambleas regionales –al margen del Gran Londres– habría de conllevar la simplificación de las estructuras del gobierno local, para llegar a constituir autoridades locales unitarias.

En cuarto lugar, especialmente en Italia, la redefinición de los poderes estatales y regionales sobre el gobierno local, está ya chocando con la delimitación del ámbito de la potestad estatutaria y normativa de los propios entes locales.

Como puede verse, algunas de estas notas concurren también en la evolución de la situación española, otras están menos presentes. Sin ningún género de dudas habrá que tenerlo en cuenta a la hora de calibrar las posibilidades de desarrollo de las reformas locales que sin duda han de desarrollarse en el futuro próximo en España.

\* \* \*

Al finalizar este repaso de conjunto al “estado del gobierno local” conviene contrastarlo con la conclusión a que se llegaba en el último análisis efectuado hace un año. Entonces señalábamos cómo en todo el arco europeo la ordenación y atención hacia las instituciones del gobierno local estaban en pleno movimiento, mientras que en el panorama español, a pesar de tener lugar asimismo pequeños pasos en distintos ámbitos, lo cierto es que no se encontraba todavía una formulación nítida y efectiva de las claves políticas del desarrollo cualitativo de la Administración local como poder público básico de proximidad y universal.

A la vista de los datos que emergen de la valoración general de la evolución más reciente e inmediata de nuestra cuestión, parece claro que el pausado ritmo del compás de espera abierto con la derivación del Pacto Local hacia su fase autonómica ha empezado a cambiar. Tanto en este vector de la intervención de las comunidades autónomas, como en el vector de la intervención estatal, que se daba por ya completado y que ahora recupera un protagonismo inusitado. Hace años decía en estas mismas páginas que el desarrollo del gobierno local se asemejaba al “sueño aleargado de la bella durmiente”, estado de relajación en que había caído la anterior “rebelión de la cenicienta” que significó en su momento la recuperación del movimiento municipalista en los primeros años noventa.<sup>6</sup>

---

6. *Vid. Anuario del Gobierno Local 1997*, p. 16.

Es muy probable que nos hallemos en el umbral de una nueva fase, la fase del despertar (que es, además, un despertar con música electoral). Sucede, no obstante, que a ese despertar acuden solícitos no uno sino dos príncipes, el Estado y las comunidades autónomas, que finalmente se deciden a tirar cada uno de un brazo de la bella durmiente. No hay problema si se tira en la misma dirección, pero si sucede lo contrario, si las tensiones son opuestas, el esguince y, aún más, el colapso, es un riesgo a no descartar.



## 5. La reconstrucción jurídica de la autonomía local: el gobierno local y la reforma de los estatutos<sup>1</sup>

### Introducción

Aparece esta “Valoración general” cuando se cumple el veinticinco aniversario de las elecciones locales que dieron paso a los primeros ayuntamientos democráticos, esto es, los ayuntamientos constitucionales, y cuando acabamos de celebrar también el primer cuarto de siglo de vigencia de la Constitución de 1978. Ello significa que el habitual análisis anual del estado del ordenamiento local en nuestro país no puede evitar inscribirse, aun de modo implícito, en una más general reflexión acerca de las realidades conseguidas y de las necesidades puestas de manifiesto al cabo de todo este período. La Constitución viva y en transformación, también en lo que a la autonomía local se refiere, requiere estar atentos a las nuevas exigencias y los medios de dar respuesta a las mismas.

La valoración general de la evolución del gobierno local en España a lo largo del último año debe empezar por recordar que el mismo ha sido un año marcado por tres convocatorias electorales: en primer lugar, las elecciones propiamente locales, junto a las autonómicas en trece comunidades, celebradas en el mes de mayo. En segundo lugar, las elecciones autonómicas en Cataluña, que tuvieron lugar en el mes de noviembre. Y en tercer lugar, qué duda cabe que el curso político estuvo ya marcado por la inminente convocatoria y celebración, el 14 de marzo de 2004, de las elecciones generales.

---

1. Publicado como “Valoración general” en el *Anuario del Gobierno Local 2003* (dir. T. Font Llovet), Fundación Democracia y Gobierno Local-Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2004.



En lo que aquí nos interesa, el 25 mayo de 2003, coincidiendo con las autonómicas en la mayoría de comunidades, tuvieron lugar las elecciones municipales en toda España, con la consiguiente constitución de los ayuntamientos, diputaciones, cabildos y territorios históricos, así como la de los consejos comarcales en algunas comunidades autónomas, como después señalaré.

En alguna ocasión nos habíamos referido al efecto que podía producir la coincidencia de ambos tipos de elección, o bien en el sentido de una “administrativización” de las elecciones autonómicas, o bien de una mayor “politización” de las locales, por usar una terminología en otro tiempo habitual en Italia. Sin poder analizar a fondo este fenómeno, lo que sí parece claro es que tal coincidencia ha permitido al menos percibir una mayor interrelación entre lo local y lo autonómico, pero en líneas generales cabe decir que sigue pesando más en la conciencia ciudadana el referente municipal.

No es objeto de este trabajo el análisis de los resultados, pero sí puede ser útil recordar los datos referidos estrictamente a las elecciones municipales.

Partido	Votos	% Válidos	Concejales
Partido Socialista Obrero Español	7.999.178	34,83%	23.224
Partido Popular	7.875.762	34,29%	23.615
Izquierda Unida	1.394.871	6,07%	2.198
Convergència i Unió	789.871	3,44%	3.687
Esquerra Republicana de Catalunya			
-Acord Municipal	419.961	1,83%	1.282
Coalición EAJ-PNV/EA	408.317	1,78%	892
ICV-Esquerra Alternativa-EPM	335.861	1,46%	397
Partido Andalucista	332.970	1,45%	667
Bloque Nacionalista Galego	325.331	1,42%	595
Coalición Canaria	283.701	1,24%	458
Bloc Nacionalista Valencià-Esquerra Verda	139.307	0,61%	298
Chunta Aragonesista	88.939	0,39%	196
Unió Valenciana	86.539	0,38%	131
Partido Aragonés	85.857	0,37%	907
Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco	76.048	0,33%	630
Partido Regionalista de Cantabria	66.592	0,29%	276
Partido Socialista de Andalucía	58.931	0,26%	57
Unión del Pueblo Leonés	45.791	0,20%	230
PSM-Entesa Nacionalista	35.633	0,16%	98

Unió Mallorquina	33.088	0,14%	95
Eusko Alkartasuna	30.485	0,13%	149
Centro Democrático Social	23.428	0,10%	54
Federació d'Independents de Catalunya	23.278	0,10%	112
Tierra Comunera - Partido Nacionalista Castellano	16.411	0,07%	72
Candidatura Independiente El Partido de Castilla y León	13.977	0,06%	65
Partido Riojano	12.667	0,06%	65
Extremadura Unida	10.489	0,05%	55
Unidad Regionalista de Castilla y León	7.452	0,03%	55
Unión del Pueblo Salmantino	7.410	0,03%	58
Otros	1.534.924	6,68%	4.892
<hr/>			
Número de votantes:	23.270.072	67,67%	
Abstención:	11.116.390	32,33%	
Censo electoral:	34.386.462	100,00%	
<hr/>			
Votos válidos:	22.967.517	98,70%	
Votos nulos:	302.555	1,30%	
Número de votantes:	23.270.072	100,00%	
<hr/>			
Votos blancos:	404.448	1,76%	
Votos a candidaturas:	22.563.069	98,24%	
Votos válidos:	22.967.517	100,00%	

Estos datos nos recuerdan que se produjo entonces un ligero aumento del voto a las fuerzas de izquierda y a determinadas opciones nacionalistas, aunque sin que se cumplieran entonces mayores expectativas creadas a raíz de las movilizaciones populares que se originaron a raíz del desastre del *Prestige* y de la intervención española en la guerra de Irak. De todos modos, esta tendencia se confirmó en las elecciones al Parlamento de Cataluña del mes de noviembre, que condujo a la formación en la Generalitat del Gobierno tripartito de izquierda y nacionalista, fórmula, por cierto, ya experimentada desde años antes en gobiernos municipales de no poca importancia, como el propio ayuntamiento de Barcelona. En fin, cuando cierro ya esta valoración, el resultado de las elecciones generales del 14 de marzo de 2004 acaba de consolidar la línea señalada por las anteriores convocatorias, con la formación de un gobierno del PSOE, con apoyos de IU y de partidos no estatales como ERC, IC-V, Coalición Canaria, BNG y CHA.

Como digo, no es éste el lugar ni el momento para ofrecer un análisis estrictamente electoral de todas estas convocatorias. Pero sí es evidente

que la evolución política señalada, que comienza precisamente, con unas elecciones municipales, habrá de encontrar un reflejo especial en la (re)organización territorial del Estado y, dentro de ella, en una mejor inserción de las estructuras de gobierno local en el conjunto del sistema institucional.

## **5.1. Leyes generales, Pacto Local y segunda descentralización**

La producción legislativa que afecta a la ordenación del régimen local de manera más directa ha procedido tanto del Estado como de las comunidades autónomas. Veamos los principales elementos que han entrado en escena.

### **5.1.1. La legislación del Estado**

En la edición anterior ya nos hacíamos eco de la aprobación de la Ley orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los ayuntamientos y la seguridad de los concejales, encaminada, según la propia exposición de motivos, a “hacer realidad la decisión de aislar a los terroristas, garantizando un mayor eficacia en el uso de los recursos de los que puede disponer nuestro sistema político”. Junto a las modificaciones producidas que señalábamos –Código Penal, Ley de enjuiciamiento criminal, Ley orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad, Ley orgánica de financiación de partidos políticos, Ley orgánica del régimen electoral general– recordemos que, respecto de la Ley de bases de régimen local se incorpora una modificación del artículo 61, concretando que procede la disolución de las corporaciones locales por gestión gravemente dañosa para los intereses generales cuando se produzcan determinadas actuaciones de apoyo, cobertura, justificación, etc., del terrorismo. Y que también se modifica el artículo 75, para fijar un régimen protector para los concejales que consideren amenazadas sus personas, familiares, bienes, etc., permitiéndose efectuar la declaración de intereses ante el secretario de la diputación provincial o ante el órgano correspondiente de la comunidad autónoma.

También es de resaltar la Ley orgánica 14/2003, que modifica diversas leyes en materia de extranjería. Además de la Ley orgánica 4/2000, la propiamente ley de extranjería, en lo que aquí interesa es de destacar la reforma de la LBRL en relación con el padrón de habitantes, y la incorporación de una nueva disposición adicional 7 a la LBRL que permite el acce-

so de la policía a los datos de los extranjeros incluidos en el padrón municipal. A ello se refiere el trabajo de Vicenç Aguado en este mismo *Anuario*. Más adelante nos referimos específicamente a la Ley de modernización del gobierno local.

Sí que debe dejarse constancia, al menos, de la incidencia competencial que claramente deriva de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, que regula el contrato de concesión de obras públicas. Sus disposiciones adicionales segunda y tercera contienen una específica regulación de las relaciones de colaboración y coordinación entre administraciones públicas, que incluyen a los niveles estatal, autonómico y local, en el ejercicio de sus funciones de planificación y construcción de obras públicas, así como el régimen de las obras públicas calificadas como de interés general (régimen que se extiende, en la disposición adicional 12, a las instalaciones de redes de transporte de energía eléctrica y las de la red básica de transporte de gas natural cuyas autorizaciones sean competencia del Estado).

Debe llamarse la atención, entre otros aspectos, acerca de la llamada a la competencia del Estado en materia de planificación general de la actividad económica para coordinar los planes de obras públicas competencia de las comunidades autónomas; a la introducción de mecanismos de acuerdo y solución negociada entre administraciones públicas; a la exención de licencia o cualquier otro acto de control preventivo municipal para todas las obras de interés general, sin perjuicio de un informe previo sobre la adaptación de los proyectos al planeamiento urbanístico, etc.

Sin entrar en el detalle de la regulación y, por supuesto, del régimen sustantivo del contrato de concesión, que ahora no corresponde, señalamos, en cambio, el fenómeno de solapamiento que se produce, en lo que aquí más nos interesa, con la regulación general de las relaciones de colaboración y coordinación contenida en la LBRL, produciéndose en realidad un efecto de desplazamiento de la misma que pone en cuestión el significado mismo de la función de las bases del régimen local en relación con las demás leyes estatales, como tantas veces hemos denunciado.

### 5.1.2. La legislación autonómica

En la dinámica denominada primeramente del *Pacto Local* y luego de la *segunda descentralización*, se pretendía atribuir a las comunidades autónomas un importante papel político a la hora de instrumentar normativamente y desarrollar políticamente el fortalecimiento del sistema de las administraciones locales. De las escasas iniciativas efectuadas hemos veni-

do informando en anteriores ediciones. Durante 2003, y con las elecciones municipales a la vista, algunas comunidades autónomas se han esforzado en aprobar algunas leyes de carácter general sobre la respectiva Administración local, mientras que en otras el proceso ha quedado paralizado, también por el hecho del fin de la legislatura autonómica, y parece que se debe volver a empezar.

Así, por un lado, en la Comunidad de Madrid debemos reseñar la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de administración local, y la ley 3/2003, de la misma fecha, para el desarrollo del Pacto Local, de cuya gestación nos hacíamos eco en el *Anuario* del año pasado, en el contexto de la candidatura del presidente de la comunidad a la Alcaldía de Madrid, previsión que ahora ya se ha cumplido. La Ley de administración local pone especial interés en las relaciones interadministrativas de cooperación, coordinación y conflicto, remitiéndose a un procedimiento para la resolución de conflictos de competencia.

Asimismo, recordemos que la Ley 3/2003, para el desarrollo del Pacto Local, se limita a establecer un marco general para que mediante ley la Asamblea pueda transferir o delegar a las entidades locales competencias de titularidad de la comunidad autónoma respecto de una relación genérica de materias susceptibles de transferencia o delegación, que incluye hasta quince ámbitos de intervención, así como que incluye la posibilidad de que las mancomunidades de municipios puedan ser destinatarias de las competencias transferidas o delegadas. Se regulan, en fin, los procedimientos de transferencia, delegación y encomienda, las comisiones mixtas de traspasos, etc.

Por su parte, en Castilla y León, a pesar de lo avanzado de los debates, no se aprueba el Pacto Local antes de las elecciones autonómicas. El nuevo Gobierno propone la creación de una comisión mixta entre el Gobierno, la Federación Regional de Municipios y Provincias y los grupos parlamentarios, que elabore el texto de una futura ley de descentralización. Al hilo del debate surgido se pone de manifiesto la existencia de discrepancias sobre las competencias afectadas y, por supuesto, los mecanismos de financiación.

Tal y como se ha venido relatado en anuarios anteriores, la Región de Murcia ha venido desarrollando una dinámica favorable entre la Federación de Municipios y el Gobierno, el cual llegó a elaborar un anteproyecto de ley de descentralización territorial y colaboración entre la comunidad autónoma de la Región de Murcia y las entidades locales a inicios

de 2003. Pero después de las elecciones municipales y autonómicas de mayo, la nueva Asamblea regional se ha limitado a aprobar una moción de 23 de octubre de 2003 por la que se insta al Gobierno a que constituya un órgano de carácter paritario con la Federación de Municipios de la Región de Murcia para que proceda a elaborar un libro blanco al objeto de determinar el análisis de la situación real de los ayuntamientos de la región, para que sirva de base consensuada para la elaboración de la Ley regional de descentralización municipal, “marco normativo para abordar la segunda descentralización en la Región de Murcia”, conteniendo los principios inspiradores del proceso, las materias y los mecanismos que concretará el Pacto Local en la comunidad autónoma.

Se ha señalado la dilación que ello supone respecto de un proceso que ya estaba en fase avanzada de concreción, así como la influencia que en ella puede tener el hecho de que no hay posturas claras acerca de la creación de la comarca como entidad intermedia imperativamente prevista en el Estatuto.

Por lo que se refiere a leyes de carácter general sobre la materia, debe reseñarse la Ley de La Rioja 1/2003, de administración local. Entre otros extremos, contiene la regulación del régimen jurídico de los sistemas asociativos –mancomunidades, consorcios–, y también prevé los mecanismos para llevar a cabo el Pacto Local: transferencia, delegación o enmienda de gestión de competencias a los diversos entes locales, con procedimientos negociados y comisiones mixtas sectoriales de traspasos, a combinar con la legislación sectorial.

En la Comunidad Foral de Navarra cabe aludir a la Ley foral 23/2003, de 4 de abril, que regula las subvenciones a las retribuciones de los alcaldes y concejales por la dedicación a sus cargos, con la finalidad de dignificar su situación. Y en Cataluña, señalar la aprobación del Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local, por el Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, después de las significativas, aunque no abundantes, modificaciones efectuadas en 2002, y que fueron objeto ya de comentario en el momento oportuno.

### **5.1.3. La Ley 53/2003, de 16 de diciembre, sobre medidas para la modernización del gobierno local**

Cómo se señalaba el año anterior, en el ámbito del legislativo estatal, el escenario político ha ido derivando paulatinamente desde la óptica más general del Pacto Local –endosado ahora a las comunidades autónomas–

hacia una preocupación más específica por el tratamiento del fenómeno genéricamente denominado de *las grandes ciudades*. Se fija formalmente el inicio del proceso en el acuerdo entre PP y PSOE en torno a la proposición no de ley (BOCG de 18 de marzo de 2003) sobre modernización del gobierno local, que acabará cristalizando, ya después de las elecciones locales y autonómicas, en la Ley 53/2003, de 16 de diciembre, sobre medidas para la modernización del gobierno local.

El contenido de la Ley ha acabado siendo muy diverso, lo que pone de manifiesto, en esencia, la convicción a que se ha llegado de que hay que “tocar” la legislación de régimen local en muchos de sus extremos, y no sólo en lo relativo a las grandes ciudades, y se ha aprovechado la dinámica abierta para incorporar algunas reformas.

En el *Anuario* del año anterior se detalló el contenido de lo que entonces era la proposición no de ley, que cuajó luego en el proyecto posteriormente tramitado y aprobado. La relevancia de esta ley justifica que la presente edición del *Anuario* le dedique expresamente varias colaboraciones específicas sobre algunos de los aspectos más novedosos, a las que me remito. En este momento sólo quiero llamar la atención, en un rápido repaso, acerca de los aspectos que más relación guardan con el sistema de la organización territorial y de las competencias de las comunidades autónomas.

Así, cabe seleccionar los siguientes puntos: refuerzo de las formas asociativas de los municipios (potestades de las mancomunidades, incluso interautonómicas, consorcios transfronterizos, etc.); refuerzo de las provincias, con la atribución de la competencia de cooperación en el desarrollo económico y social y en la planificación; promoción de la participación ciudadana; regulación detallada de las formas de prestación de los servicios públicos locales; incremento de la cooperación vertical entre Estado y comunidades autónomas en materia de régimen local. A algunos de estos extremos me referiré luego con mayor detenimiento. Además se añade un nuevo título XI a la LBRL, referido a la potestad sancionadora de los municipios, incorporando al Derecho positivo algunas de las soluciones avanzadas tanto por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo como por la doctrina científica, como más adelante se dirá.

Mención aparte merece la incorporación del título X a la LBRL, estableciendo un régimen orgánico especial para los municipios de gran número de población, derivación final de la inicial política de “grandes ciudades”. Destaca el papel de dirección política del alcalde, la relevante inter-

vención ejecutiva de la Junta de Gobierno, cuyos miembros, hasta un máximo de un tercio, pueden no ser concejales, esto es, no electos; se impone la organización en distritos, la asesoría jurídica, la distinción entre órganos superiores municipales y directivos, la introducción de un concreto órgano de participación ciudadana y de otro de reclamaciones, así como determinadas reglas de la organización de la gestión económico-financiera y la creación de organismos para la resolución de reclamaciones económico-administrativas.

Sin entrar a valorar aquí el aspecto sustantivo de todas estas reformas, sí debe hacerse una rápida aproximación valorativa en relación con determinados aspectos.

Por un lado, la indeterminación absoluta del ámbito subjetivo de aplicación de este régimen, que, como digo, ya no es de “grandes ciudades” sino de “municipios de gran población”, y que es aplicable en virtud de criterios muy heterogéneos –número de habitantes, capitalidad provincial, autonómica, sede de instituciones autonómicas, concurrencia de circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales, ya sea de manera directa por imperio de la propia ley, ya sea por decisión del legislador autonómico, y que es extensible a los cabildos insulares (pero no a las diputaciones). En definitiva, se ha dicho que se instaura una suerte de “café para casi todos”, que poco tiene que ver con la necesidad de dar respuestas a las singularidades del gobierno urbano.<sup>2</sup>

En segundo lugar, debe destacarse el notable uniformismo que, paradójicamente, se implanta, para todos los municipios que adquieran la nueva condición, en lugar de dar paso a una mayor diversidad. El café puede ser para casi todos, pero no pueden pedirse cortados, con leche, cortos, largos, *ristretti*, ni siquiera un *capuccino*. Queriendo romper el tradicional y rígido uniformismo del régimen local español, según declara la exposición de motivos, se da un paso, sí, pero posiblemente hacia una dirección que no es la correcta.

En efecto, en tercer lugar, la detallada regulación de la nueva ley, y no sólo en lo relativo a los municipios de gran población, excede claramente de lo básico y restringe de manera notoria las competencias legislativas de las comunidades autónomas, alguna de las cuales ha impugnado ya la ley ante

---

2. Vid. Alfredo GALÁN GALÁN, “Ámbito subjetivo de aplicación del régimen especial de los municipios de gran número de población”, *Revista General de Derecho Administrativo*, 5, [www.iustel.com](http://www.iustel.com).



el Tribunal Constitucional. Así lo ha hecho, por ejemplo, el Parlamento de Cataluña, después de haberse emitido el Dictamen del Consell Consultiu de Catalunya 261 (17 de febrero de 2004).

El exceso de lo básico en relación con las competencias autonómicas lo vemos también, por ejemplo, más allá de este régimen especial, en la regulación de las formas de prestación de los servicios, que reproduce en esencia el modelo de la LOFAGE, con la introducción de las entidades públicas empresariales. Pero la LOFAGE es ley “completa”, ya que se aplica a la Administración del Estado. En este caso, en cambio, debería haberse reducido la normación a lo que es básico para los entes locales, para que lo desarrollaran las comunidades autónomas. La propia exposición de motivos de la Ley reconoce “que se incorpora a la misma la regulación sustancial necesaria de los organismos autónomos y de las sociedades mercantiles con capital social público, hasta ahora sólo reguladas parcialmente en normas reglamentarias”.

Por otro lado, al mismo tiempo se produce una limitación de la autonomía organizativa municipal. Toda la regulación de las grandes ciudades implica una limitación de su potestad de autoorganización, que queda más constreñida, curiosamente, en relación con la de los municipios “comunes”. Y, por el contrario, nada se regula sobre competencias ni financiación, que es lo menos disponible, precisamente, por los propios municipios.

En definitiva, a pesar de la intención de romper el uniformismo, se consigue lo contrario, al detallar o “densificar” mucho más las regulaciones básicas en algunos aspectos y en el hecho mismo de considerar básico todo el régimen especial de las grandes ciudades. Sin duda habrá que seguir con atención la puesta en práctica y el desarrollo de las previsiones legales. Algunas ciudades se han apresurado ya a obtener de su comunidad autónoma la aplicación del régimen especial de los municipios de gran población (así, Logroño, mediante la Ley de La Rioja 1/2004, de 16 de febrero). Otras están a la espera de ponderar si en el ejercicio de la autonomía organizativa local es posible acceder a algunos elementos del régimen especial sin que se les deba aplicar en bloque y con carácter de derecho necesario.

#### **5.1.4. Leyes sectoriales y competencias locales**

Al margen de la dinámica del Pacto Local, y de la modificación de la LBRL, la legislación dictada por el Estado y por las comunidades autónomas en los distintos sectores de regulación e intervención sí que ha incidido naturalmente sobre las competencias locales. Indicamos sintéticamente algunas de las novedades producidas.

Por una parte, cabe señalar que las leyes de salud o sanitarias de carácter general (Galicia, Islas Baleares, Comunidad Valenciana) incluyen referencias a las competencias de las distintas administraciones públicas, pero con una general centralidad en la entidad, agencia o servicio autonómico de salud correspondiente: en la Comunidad Valenciana, por ejemplo, por decreto, se transfieren a la Agencia de Salud una amplia serie de servicios de los ayuntamientos y diputaciones.

La Ley catalana 7/2003, de protección de la salud, en relación con los riesgos ambientales, alimentarios, etc., dispone la creación de la Agencia de Protección de la Salud, en la que participan ayuntamientos y consejos comarcales, competentes en las materias afectadas, además de preverse un sistema de colaboración a través de convenios. Se respeta el específico Consorcio Sanitario de Barcelona, mixto entre Generalitat y Ayuntamiento, protegido por la Carta Municipal, en cuyo seno se inscribe una agencia de salud pública y medio ambiente de Barcelona.

En el campo de los servicios sociales, la Ley de Madrid 11/2003, de 27 de marzo, de servicios sociales, procede a la distribución de competencias entre la comunidad, los municipios y el sector privado. También señalamos la Ley de Murcia 3/2003, de 10 de abril, de servicios sociales, configurada bajo la idea de sistema único de todos los recursos de las distintas entidades públicas, también locales, y privadas; así como la correlativa Ley del Principado de Asturias.

La misma figura del sistema organizativo se encuentra en otros sectores, como el de la cultura. Así, la Ley de Andalucía sobre el sistema de bibliotecas y centros de documentación, con fórmulas de cooperación y coordinación con las entidades locales; también mediante la regulación del fomento del uso de las nuevas tecnologías. Igualmente, la Ley de museos de las Islas Baleares efectúa la distribución de competencias entre los diversos niveles territoriales y la incorporación del sistema de redes insulares de museos.

En el ámbito del transporte, la Ley de Andalucía 2/2003, de ordenación de los transportes urbanos y metropolitanos, incorpora la distribución de competencias con los municipios, y atribuye a la comunidad autónoma la declaración del interés metropolitano de los transportes; aunque la praxis lleva a actuaciones concertadas entre niveles administrativos. En Cataluña, la Ley 9/2003, de 13 de junio, de la movilidad, introduce la concepción sostenible y segura de la movilidad de las personas, del transporte de mercancías y de todos los desplazamientos, con una amplia implicación de todos los entes locales en la elaboración y gestión de los planes de movilidad, incluso

mediante la creación de consorcios con la Administración de la Generalitat, bajo la denominación de autoridades territoriales de la movilidad.

En el sector económico de incidencia territorial, destaca, en las Islas Canarias, la importante Ley 19/2003, que aprueba las directrices de ordenación general del turismo, que contiene decisiones de programación y planificación con rango de ley, en las que se establece el crecimiento cero de la oferta turística hasta 2006. Ello implica, en la práctica, congelar las competencias municipales e insulares en la materia, aunque se les reconocen las competencias municipales para la prórroga y la declaración de caducidad de las licencias ya concedidas.

En el sector medioambiental, aludimos, en Cataluña, a la Ley 22/2003, de protección de los animales, que atribuye a los ayuntamientos o entidades supramunicipales importantes funciones de inspección y vigilancia en la materia, e incluso de prestación de servicios, sin que se prevean, en cambio, especiales mecanismos de financiación. También en Cataluña, reseñamos el Decreto 139/2003, que aprueba el Reglamento de los servicios públicos de saneamiento, con amplias previsiones de actuación de las “entidades locales del agua” (ELA), formadas por los municipios, mancomunidades o consorcios.

En otro sector, el de la seguridad, Cataluña aprueba la Ley del sistema de seguridad pública, que implica una mayor coordinación entre la comunidad autónoma y las policías locales, y una mayor participación de ayuntamientos, previéndose comisiones regionales y planes supramunicipales de seguridad. Se establece con carácter obligatorio la existencia de juntas municipales de seguridad, presididas por el alcalde, en los municipios que tengan policía local.

En fin, como normas más generales que afectan al régimen jurídico local, señalemos la Ley de Andalucía 6/2003, de símbolos, tratamientos y registro de las entidades locales, que suprime la tutela que podía significar la aprobación por decreto autonómico de los símbolos de las entidades locales; y la Ley 7/2003, de publicidad institucional de la Comunidad Valenciana, que se aplica también a los entes locales.

## **5.2. La protección constitucional de la autonomía local**

### **5.2.1. Los conflictos en defensa de la autonomía local**

La nueva vía de protección de la autonomía local introducida con la reforma de la LOTC de 1999 aporta pocas novedades durante 2003, lo que con-

firma lo exagerado de los temores preexistentes acerca de una posible avalancha de conflictos.

El Tribunal Constitucional ha admitido a trámite el conflicto en defensa de la autonomía local promovido por once ayuntamientos del área metropolitana de Barcelona contra el artículo 79 de la Ley catalana 31/2002, de acompañamiento a los presupuestos para 2003, en relación con la configuración como competencia autonómica de toda decisión relativa a la Línea 9 del Metro, que discurre por los citados municipios, privándoles a los mismos de cualquier participación respecto de la determinación de la forma de prestación del servicio, ya que se autoriza al Gobierno autonómico a encomendar la administración de la línea al ente autonómico de infraestructuras ferroviarias.

Como paso previo a su interposición, se solicitó el preceptivo dictamen al Consell Consultiu, que entre otros extremos se pronunció acerca de la forma del cómputo del número de municipios –una séptima parte de los afectados por la norma– a efectos de cumplir con la legitimación colectiva exigida por la LOTC. Se decide que no debe computarse en relación con todos los municipios de Cataluña, sino en relación con aquellos por donde discurre la concreta línea de Metro. En sentido parecido se había pronunciado el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana con relación al conflicto planteado contra la Ley de supresión del Consejo Metropolitano de L'Horta.

Las dificultades que plantea la legitimación colectiva se han puesto de manifiesto a raíz del auto del Tribunal Constitucional 418/2003, de 16 de diciembre, por el cual se acuerda inadmitir a trámite el conflicto planteado por 1.185 municipios contra la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de estabilidad presupuestaria. Se trataba del primer conflicto planteado contra una ley estatal de carácter general –no de destinatario único–. Ya el año anterior destacábamos cómo el Consejo de Estado, en su preceptivo dictamen de 20 de junio de 2002, efectuaba una interpretación rigurosa de las exigencias de legitimación, aunque al final admitió a trámite el procedimiento. Ahora, el Tribunal Constitucional constata que la séptima parte de municipios exigida por la Ley la constituyen, de acuerdo con el registro de entidades locales, 1.158, y la demanda ha sido interpuesta por 1.185, por lo que en principio el primer requisito mínimo se cumpliría. Ahora bien, el Tribunal Constitucional pasa a continuación a comprobar si los acuerdos municipales correspondientes están debidamente documentados y si se han adoptado con el quórum de mayoría absoluta legalmente

requerido. Y así va descartando, además de aquellos que han rechazado la moción para presentar el conflicto, aquellos que manifiestan expresamente su rechazo a la Ley pero formalmente no adoptan el acuerdo de plantear el conflicto, aquellos en que no se alcanza el quórum señalado, o aquellos en que no consta certificado que el resultado de la votación producida en el ayuntamiento signifique una mayoría absoluta. Así se descartan sesenta y siete municipios, lo que impide ya entender cumplido el requisito numérico exigido.

Pero además el Tribunal Constitucional se extiende en descartar también los municipios que habían adoptado extemporáneamente el acuerdo de plantear el conflicto, bien porque lo hicieron prematuramente, en contra del proyecto de la ley antes de ser aprobada y publicada, bien porque lo hicieron después de transcurridos los tres meses desde la publicación, que es el plazo legalmente fijado, o bien porque no consta acreditada la fecha. Con ello se excluyen veintidós municipios más, tres de los cuales ya habían sido descartados por el anterior criterio. De manera que el resultado total es el de 1.099 acuerdos municipales válidamente adoptados para plantear el conflicto, cuando los exigibles son 1.158. Ello es suficiente para inadmitir el recurso, y así el Tribunal se ahorra haber de calcular si, además, se cumplía el requisito de que representaran una sexta parte de la población española.

También se registran otros intentos de plantear el conflicto en defensa de la autonomía local, sin que hayan tenido éxito: en Andalucía, contra la Ley de urbanismo, donde no se consigue por poco la séptima parte del número de municipios. Y en Castilla y León el municipio de Santovenia de Pisuerga solicita un dictamen al Consejo de Estado previo, contra la Ley 9/2002, de 10 de julio, de declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la comunidad autónoma. ¿Se trataba de una ley de afectación singular, por cuanto legalizaba el vertedero de residuos peligrosos ya existente en la localidad? En todo caso, el Consejo de Estado estimó el carácter supralocal de la instalación, por lo que no era de competencia local.

Los casos citados de falta de obtención de los mínimos exigidos sirve de toque de atención para reflexionar acerca de la complejidad del sistema de legitimación establecido en la LOTC, sobre el que algunos ya nos pronunciábamos críticamente en su momento. Incluso la Recomendación 121 (2002) del Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa, sobre la democracia local y regional en España, se ha referido a la cuestión.

Primero hay que destacar la apreciación favorable que expresa el organismo especializado del Consejo de Europa en cuanto a la introducción del nuevo recurso, pero por otro lado queda patente que ha captado inmediatamente la problemática que se plantea con el tema de la legitimación y las dificultades prácticas de su exigencia. Lo hace en los siguientes términos:

“El Congreso [...]”

“32. Se congratula, a este respecto, de la reciente introducción de una modificación de la Ley nacional sobre el Tribunal Constitucional precisamente con el fin de permitir a las colectividades locales que recurran contra las leyes, nacionales o regionales, que se considera que atentan contra los derechos de las autonomías locales (se trata de una innovación notable que coloca a España en la vanguardia de la realización del principio fijado en el artículo 11 de la Carta).

“33. Observa, sin embargo, a este respecto, que las limitaciones previstas por la legislación pueden hacer que el cumplimiento el requisito de alcanzar, a escala nacional, un número de municipios superior al millar sea particularmente complejo.

“34. Estima que es un riesgo real que el tiempo necesario para recoger el mínimo número de adhesiones al recurso atenúe en ciertos casos la importancia de la decisión de la Corte Constitucional.

“35. Considera que desde ese momento sería deseable que hubiera un recurso similar por parte de una región interesada para que el recurso fuera efectivo al cabo de un breve periodo de tiempo.”

Probablemente es pronto para efectuar una evaluación mínimamente significativa de la regulación del conflicto constitucional en defensa de la autonomía local. Entre otras cosas, porque todavía no ha recaído ninguna sentencia en los procesos admitidos a trámite. Pero tarde o temprano habrá que hacer esa reflexión, en un contexto comparativo, por ejemplo, con la experiencia alemana.

Otros ordenamientos europeos están ya atentos a la utilidad institucional que pueda alcanzar nuestro mecanismo de defensa constitucional de la autonomía local. Así ocurre, por ejemplo, en Italia, cuyo proceso de reformas constitucionales emprendido en los últimos años, y no concluido, atiende a poder comprobar si el modelo español constituye verdaderamente, como dice el Consejo de Europa, la vanguardia en la realización del artículo 11 de la Carta Europea de la Autonomía Local para introducir algún tipo de mecanismo similar en su sistema institucional.

En fin, entre otras intervenciones constitucionales que afectan a la Administración local cabe reseñar, por un lado, la STC 76/2003, de 23 de abril, y otras muchas que le han seguido, que se pronuncia sobre la vulneración del derecho de asociación en su vertiente negativa en virtud de la exigencia de colegiación obligatoria en el Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local de los funcionarios locales con habilitación nacional. Y por otro lado, el planteamiento por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya del conflicto de competencias contra el Real decreto 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales, y que son objeto de su debido análisis en la correspondiente sección del *Anuario* por Luis Pomed.

### **5.2.2. La autonomía y la suficiencia financieras de los entes locales: el caso de las diputaciones provinciales**

La STC de 25 de marzo de 2004, casi al cierre de esta valoración general del último año, resuelve cinco cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas contra el artículo 12 de la Ley catalana 5/1987, de 4 de abril, de régimen provisional de las diputaciones catalanas, en relación con las correspondientes disposiciones de la Ley de ordenación sanitaria de Cataluña 15/1990, y la Ley 26/1991, de transferencia de competencias de las diputaciones provinciales a la Generalitat y a los consejos comarcales en materia de servicios y asistencia social. Se trata de una primera resolución constitucional en relación con el nutrido paquete de conflictividad jurisdiccionalizada que ha caracterizado las relaciones entre la Generalitat, y algunas diputaciones provinciales catalanas.

Sin perjuicio de que en próximas ediciones dediquemos mayor atención a esta sentencia, adelantamos ya ahora un primer comentario al respecto.

El Tribunal Constitucional declara que la transferencia forzosa de fondos de las diputaciones provinciales hacia la Generalitat no sólo limita directamente la plena disponibilidad de sus ingresos, mermándolos para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las diputaciones, sino que al imponer a las diputaciones una transferencia anual de un porcentaje actualizable de sus ingresos a favor de la Generalitat, condiciona, al mismo tiempo, indirectamente, la capacidad de aquéllas de decidir libremente sobre el destino de sus recursos o ingresos.

Así pues, según el Tribunal, por un lado se vulnera la autonomía constitucionalmente garantizada a las diputaciones, en su vertiente de suficien-

cia financiera. Pero también afecta a la autonomía de gasto, como capacidad genérica de determinar bajo su propia responsabilidad los gastos necesarios para el ejercicio de las competencias referidas, sin condicionamientos indebidos.

Ciertamente no se trata de una esfera total y absolutamente resistente a cualquier incidencia o afectación proveniente de otro nivel de gobierno: como se decía en la STC 109/1998, lo que la Constitución veda de una forma terminante es el menoscabo del núcleo esencial o reducto indisponible, por lo que la autonomía en la vertiente del gasto puede ser restringida por el Estado o por las comunidades autónomas, pero siempre que dicha restricción se lleve a cabo dentro de los límites establecidos en el bloque de la constitucionalidad. Y la imposición a las diputaciones de financiar con cargo a sus ingresos corrientes servicios inherentes a competencias cuya titularidad ha asumido la comunidad autónoma constituiría una medida que no está comprendida en el bloque de la constitucionalidad.

Dicha previsión, sostiene el Tribunal, no aparece ni en el artículo 142 de la CE ni en el 157 de la CE, que no prevé que la hacienda de las comunidades autónomas se nutra mediante transferencia forzosa de los ingresos previstos en los presupuestos de las haciendas provinciales. Y tampoco se encuentra habilitación suficiente en los preceptos correspondientes del Estatuto de autonomía de Cataluña (artículo 44), ni en la LOFCA, y tampoco encajan dichas transferencias forzosas en las previsiones de la disposición transitoria sexta, apartado séptimo, del Estatuto de autonomía de Cataluña.

Debe notarse que la sentencia cuenta con un voto particular de dos magistradas que discrepa en lo esencial del nivel en el que debe situarse la comprobación de efectiva lesión de la suficiencia financiera. Señala, en síntesis, que la mera previsión abstracta por ley de la transferencia de recursos no vulnera en sí la suficiencia financiera: si la transferencia se articula a través de unos criterios objetivos como es el cálculo en relación con el coste efectivo, directo e indirecto, del servicio objeto de transferencia, y según los datos de inversión real y mantenimiento para el funcionamiento, en sí mismo ello no determina que quede descubierta la suficiencia para atender al contenido esencial de su núcleo competencial, cual es la asistencia y cooperación a los municipios.

Habrà que estar, se sostiene en el voto particular, a la concreción y aplicación de los sistemas de cálculo de la cuantía de la dotación económica que en cada caso quede afectada, y comprobar que con ello no se menoscaba el ejercicio de las competencias provinciales no transferidas, extre-



mo que correspondería apreciar en cada caso a la jurisdicción ordinaria al controlar los decretos y acuerdos dictados en aplicación legal.

En el contexto de la cuestión específica de la protección de la autonomía y la suficiencia financieras de las diputaciones provinciales, interesa destacar una vez más el reclamo que hace la sentencia al bloque de la constitucionalidad como único elemento normativo capaz de delimitar el contenido efectivo de las exigencias funcionales y económicas que derivan de aquel principio. En concreto, la llamada al Estatuto de autonomía como norma capaz de disponer injerencias o afectaciones, limitaciones en sentido estricto, sin que deban considerarse como afectaciones ilegítimas al núcleo esencial de la autonomía local.

Por otro lado, insiste la sentencia en que en última instancia al Estado le incumbe, en virtud de la competencia exclusiva en materia de hacienda general (149.1.6 de la CE) hacer efectiva la suficiencia financiera de las entidades locales, aportando numerosa jurisprudencia anterior. Entiendo que con ello se mantiene una vez más ese equívoco paralelismo entre garantía de (la autonomía y de) la suficiencia financiera y las competencias exclusivas del Estado que no se corresponde con la posición constitucional de las comunidades autónomas, que quedan así apartadas de una función constitucional de primer orden. Una vez más la clarificación por vía estatutaria es el mecanismo que ha de facilitar la superación de esa deficiencia.

La STC de 25 de marzo de 2004 concluye con otra referencia a la organización territorial autonómica y a la posición del ente intermedio, en este caso, el nivel comarcal. Habiendo alegado la defensa de la Generalitat que la no-transferencia de los discutidos recursos de las diputaciones pondría en quiebra la suficiencia financiera de las otras administraciones públicas, en este caso, las comarcas, llamadas a desarrollar algunas de las competencias transferidas, el Tribunal Constitucional recupera su doctrina ya fijada en la STC 233/1999, referida a la LHL, para recordar que las comarcas no disfrutaban de autonomía constitucionalmente garantizada, siendo entidades con un fuerte grado de interiorización autonómica (STC 32/1981), por lo que debe ser la comunidad autónoma, a la hora de proceder a crear tales entidades supramunicipales, la que debe prever su régimen financiero, con cargo a los presupuestos de la respectiva comunidad autónoma.

Aunque no se trate de una cuestión decisiva para el caso planteado, sí quiero destacar por su relevancia más general, como lo he hecho ya en anteriores ocasiones, que a mi juicio el Tribunal Constitucional, al subra-

yar esa interiorización autonómica de los niveles comarcales, oscurece en cambio el factor decisivo de que, al menos en el caso del Estatuto de autonomía de Cataluña, las comarcas no han sido creadas por la comunidad autónoma, sino directamente por el Estatuto de autonomía (artículo 5), norma institucional básica que el Estado ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico (artículo 147.1 de la CE), es decir, han sido creadas también por el propio Estado, a partir de la expresa previsión del artículo 152.3 de la CE.

Las comunidades autónomas no proceden a establecer para ellas sus comarcas, sino que es el Estado, a través del Estatuto de autonomía, el que proceder a reconocer el establecimiento de dichas comarcas –u otras entidades supramunicipales– para la concreta comunidad autónoma de que se trate. La específica organización territorial de esa comunidad autónoma, fijada en su Estatuto, forma parte del bloque de la constitucionalidad, bloque diferenciado y no uniforme en todo el Estado, a esos efectos; por lo que la recíproca relación entre niveles territoriales de organización local, y la correspondiente posición institucional de cada uno de ellos, se modula de acuerdo con el respectivo Estatuto de autonomía.

### **5.2.3. Autonomía local y Estado de derecho. La jurisprudencia sobre la potestad normativa y sancionadora local**

El alcance de la potestad normativa municipal para tipificar infracciones y sanciones ha venido siendo objeto de numerosas intervenciones doctrinales y jurisprudenciales, del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, en relación con las exigencias derivadas de los principios constitucionales de legalidad sancionadora y de reserva de ley. La STC 132/2001, de 8 de junio, había introducido ya unos criterios de flexibilización de dichas exigencias, en atención al carácter directamente democrático del Pleno municipal que aprueba las ordenanzas, y permitía entender cumplida la reserva de ley cuando ésta establece unas simples directrices o criterios sancionadores, que además no deben menoscabar la autonomía municipal. Doctrina que ahora es mantenida por las STC 161/2003, de 15 de septiembre, y 193/2003, de 27 de octubre. A la formación de esa línea de pensamiento, como digo, ha contribuido la doctrina, también desde este *Anuario*, que además se ha venido haciendo eco puntualmente de la evolución jurisprudencial.

En la STS de 29 de septiembre de 2003, es ahora el Tribunal Supremo el que ofrece unas nuevas líneas argumentales para interpretar ampliamente

te las capacidades normativas sancionadoras de los ayuntamientos para el caso de infracción de ordenanzas, cuando se trate de materias nucleares de la autonomía local sobre las que no haya recaído una ley formal que hubiera podido tipificar las conductas infractoras.

Por el interés de la doctrina proclamada, que implica un notable cambio en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la sección de “Jurisprudencia del Tribunal Supremo” de esta misma edición del *Anuario*, a cargo de R. Fernández Montalvo, efectúa un completo análisis de la sentencia. Aquí nos limitamos a adelantar el fundamento jurídico séptimo, que llega después de haber reclamado la aplicación de la Carta Europea de la Autonomía Local:

“Como hemos expuesto en los fundamentos de derecho anteriores, hay que atenerse a la solución jurisprudencial más favorable a la autonomía municipal que consagran los artículos 137 y 140 de la Constitución, los cuales deben ser interpretados de acuerdo con el artículo 3.1 de la Carta Europea de la Autonomía Local, y por tanto de tal modo que esta autonomía suponga una capacidad efectiva de ordenar los asuntos públicos. Esto lleva consigo que debemos declarar que mediante ordenanza local, en cumplimiento de los preceptos generales de los artículos 55 y 59 del Texto refundido de régimen local, se pueden tipificar válidamente las infracciones y sanciones, que han de ser de carácter pecuniario, cuando ello sea una garantía indispensable para su cumplimiento, siempre que al hacerlo no se contravengan las leyes vigentes, y únicamente en los casos en que no se haya promulgado ley estatal o autonómica sobre la materia, y en los que los ayuntamientos actúen en ejercicio de competencias propias que, por así decirlo, tengan el carácter de nucleares y lleven anejas potestades implícitas de regulación, y respetando los principios de proporcionalidad y audiencia del interesado, así como ponderando la gravedad del ilícito y teniendo en cuenta las características del ente local, como se ha dicho antes en el fundamento de derecho cuarto.

“Ello es lo que sucede en el caso que se estudia, pues en las fechas de autos no se había dictado la Ley estatal sobre residuos, Ley 10/1988, de 21 de abril, ni tampoco ley de la comunidad autónoma, la regulación de los artículos 15 y 16 de la ordenanza sobre los que versa el debate no contravienen la legislación anterior, y las materias de que se trata, es decir, la policía urbana y la utilización y el uso de la vía pública, son de exclusiva competencia municipal y los entes locales tienen potestades implícitas para ordenar su uso, lo que deben hacer de modo eficaz. De llegarse a la solución contraria estaríamos ante una potestad reglamentaria de los

ayuntamientos para aprobar ordenanzas evidentemente mermada o disminuida, ya que carecería de la garantía que supone la imposición de sanciones en caso de incumplimiento de la ordenanza misma, y estimamos que tal disminución o merma de la potestad reglamentaria municipal es contraria a la autonomía local consagrada constitucionalmente y por ello en definitiva a los principios que inspiran nuestro ordenamiento jurídico.

“Por lo demás, difícilmente podría tacharse esta solución de antidemocrática, pues los miembros de la corporación local que aprobaron la ordenanza han sido elegidos democráticamente. Esta consideración no carece ni mucho menos de interés. Pues los destinatarios de la Ordenanza local tipificadora de infracciones y sanciones son las personas del municipio, y en su caso los entes establecidos en él, y son aquellas personas las que han elegido a los miembros del Pleno del Ayuntamiento que aprueba la ordenanza. Se da por tanto una situación análoga a la aprobación de una ley por los parlamentarios elegidos por la población del Estado o de una comunidad autónoma. Por ello la solución que supone nuestra interpretación se atiene a los principios democráticos que inspiran nuestro ordenamiento.

“Esta solución impone que los artículos 127 y 129 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, han de entenderse desde luego plenamente vigentes, pero aplicables sólo a los entes públicos titulares de potestad legislativa, es decir, el Estado y las comunidades autónomas. Por el contrario, no serían aplicables íntegramente a los entes locales, pues en las materias y con los límites indicados la tipificación de infracciones y sanciones ha de entenderse comprendida en los preceptos de la legislación básica local y singularmente en los artículos 55 y 59 del Texto refundido de las disposiciones vigentes en materia de régimen local. No obstante, los entes locales, al encontrarse sujetos al principio de legalidad, no podrían contravenir leyes vigentes y la tipificación de infracciones y sanciones sólo podrían llevarla a cabo cuando no exista ley reguladora y en los casos en que ejerzan una competencia típica que lleve implícita la potestad de ordenar el uso de bienes y eventualmente de organizar servicios. Entendemos que esta interpretación integradora se atiene a las reglas de la lógica jurídica, pues no es coherente en buena lógica otorgar potestad para aprobar normas, y exigir para que se garantice su cumplimiento el ejercicio de una potestad legislativa de la que no son titulares los entes locales.

“Debemos entender –concluye el Tribunal Supremo– que mediante esta modificación de nuestra doctrina estamos ejerciendo la misión que

nos encomiendan las leyes, y en concreto el título preliminar del Código Civil al referirse a la interpretación de las normas por este Tribunal Supremo y declarar que esa interpretación ha de llevarse a cabo de acuerdo con las necesidades sociales de los tiempos. Pues indudablemente es una necesidad social otorgar posibilidades de actuación a los entes locales en el caso de incumplimiento de las ordenanzas que hayan dictado en ejercicio válido de la potestad reglamentaria que le otorgan las leyes.”

Como puede verse, este importante giro en la posición de la jurisprudencia recoge las diversas preocupaciones que la doctrina científica había expresado y constituye la puerta no ya a la interpretación, sino a la modificación de los artículos 127 y 129 de la Ley 30/1992, modificación que ha sido en efecto operada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de modernización del gobierno local, cuyo artículo 139, además, ya habilita directamente a los entes locales para la tipificación de infracciones y sanciones en las denominadas materias nucleares de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de los servicios, equipamientos, instalaciones, espacios públicos, etc.

Interesa destacar cómo la institución de la autonomía local ejerce un papel transformador, modulador, al menos, de otra institución tan arraigada en la configuración del Estado de derecho como el principio de reserva de ley.

En este contexto es oportuno llamar la atención acerca de la creciente incidencia que está teniendo en nuestro ordenamiento una nueva fuente importante del Derecho local, la Carta Europea de la Autonomía local. Como se ha visto, la STS reseñada acude a ella de manera efectiva. Yo mismo me he referido a la misma en otras ocasiones y no voy a detenerme sobre su naturaleza y fuerza normativa, indiscutible en cuanto tratado válidamente suscrito por España,<sup>3</sup> ni sobre el seguimiento de su aplicación legislativa<sup>4</sup> y por parte de los tribunales.<sup>5</sup> Quiero únicamente destacar

3. Vid. por todos los trabajos de J.L. REQUEJO PAGÉS “El valor de la Carta Europea de la Autonomía local en el ordenamiento español”, y de G. FERNÁNDEZ FARRERES, “La posición de la Carta Europea de la Autonomía local en el sistema de fuentes del Derecho español: Una reflexión crítica”, ambos en F. Caamaño (coord.), *La autonomía de los entes locales en positivo*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2003, así como la bibliografía allí citada.

4. Vid. el “Informe del Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa del Consejo de Europa sobre la aplicación de la Carta Europea de la Autonomía Local en España” y su presentación a cargo de F. Merloni en *Anuario del Gobierno Local 2002*.

5. Vid. las sentencias del Tribunal Supremo de 6 de marzo de 2000, 16 de mayo de 2001, 15 de febrero y 18 de noviembre de 2002, citadas por F. TORRES, “La autonomía local en España en los

ahora que el concepto de autonomía local que maneja el artículo 3 de la Carta, al referirse al derecho y la capacidad efectiva de los entes locales de “ordenar y gestionar” una parte importante de los asuntos públicos, pone todo su énfasis en la necesidad de reconocer un ámbito de capacidad normativa a los entes locales, esto es, de potestad reguladora y ordenadora, respecto de un volumen significativo de las cuestiones públicas, que afectan, pues, al interés general. De modo que no sería suficiente el mero reconocimiento de un ámbito de gestión, de decisión ejecutiva o “administrativa” en aplicación o ejecución del ordenamiento externo, estatal o autonómico. Capacidad normativa, “en el marco de la Ley”, dice la Carta, y no en ejecución o desarrollo de la Ley. Ésta parece ser la concepción asumida por la STC 132/2001, de 8 de junio, citada, según hemos notado, y que ahora continúan las STC 161/2003, de 15 de septiembre, y 193/2003, de 27 de octubre.

#### **5.2.4. Autonomía municipal, convenios de colaboración y potestad de autoorganización. La Carta Europea de la Autonomía Local**

Una aplicación reciente de los conceptos establecidos por la Carta Europea la encontramos en la STS de 4 de julio de 2003,<sup>6</sup> en la cual se pone de manifiesto la diversificación de las potestades ordenadoras y reguladoras de los entes locales. En concreto, en esta ocasión se hace hincapié en una muy específica expresión de la potestad normativa local, que es la potestad de autoorganización.

Las relaciones de colaboración y cooperación entre las administraciones públicas son fuente de una litigiosidad cada vez mayor. Ello es debido, por una parte, al crecimiento mismo de la tupida red de conexiones interadministrativas que requiere el buen funcionamiento de una organización pública fuertemente descentralizada como es la española. Por otra parte, el régimen jurídico-positivo de las relaciones cooperativas es todavía incompleto y en buena parte remitido a la figura de los convenios, que a su vez cuentan con un margen de actuación muy abierto.

---

albores del siglo XXI, *Cuadernos de Derecho Local*, 2 (2003), y en el volumen *La autonomía de los entes locales en positivo*, citado.

6. Reseñada en el número 162 de la *Revista de Administración Pública* (2003). Vid. mi comentario en T. FONT LLOVET, “La diversificación de la potestad normativa: La autonomía local y la autoadministración corporativa”, en *Derecho privado y Constitución*, 17 (2003), en homenaje a Javier Salas.

En varias ocasiones los entes locales han recurrido a utilizar las formas de Derecho privado como mecanismo para vehicular la cooperación y colaboración interadministrativa. La legitimidad de tal operación había sido puesta en duda. En concreto, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de fecha 25 de junio de 1997 estimó el recurso interpuesto por la Generalitat de Catalunya contra el Convenio de Colaboración suscrito el 24 de febrero de 1994 por una parte por la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos, la Entidad Metropolitana del Transportes, el Consejo Comarcal del Barcelonés, la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona, y por otra, la Sociedad Urbanística de Rehabilitación y Gestión, Sociedad Municipal de Aparcamientos y Servicios, Transportes de Barcelona, el Patronato Municipal de la Vivienda de Barcelona, Fundación del Ayuntamiento de Barcelona y la Entidad Barcelona Regional Agencia Metropolitana de Desarrollo Urbanístico e Infraestructuras, SA, anulando dicho convenio por ser nulo de pleno derecho, al considerar que el objeto del convenio constituye un contrato de asistencia técnica al que debía ser de aplicación el régimen previsto en la normativa de contratos de las administraciones públicas.

El citado convenio tiene por objeto establecer “un marco de referencia entre las partes para colaborar en el análisis y desenvolvimiento de estudios y proyectos técnicos para la planificación, proyección y construcción de infraestructuras supramunicipales en el territorio metropolitano, con fundamento en la aplicación del principio de coordinación y asistencia activa entre diferentes administraciones prevista en la ley, para la mejor consecución del interés público”.

Recurrida la sentencia, el Tribunal Supremo, en sentencia de 4 de julio de 2003 (Aranzadi 4377), estima el recurso de casación interpuesto y desestima el recurso contencioso deducido en su día, declarando que es ajustado a Derecho el convenio suscrito.

El Tribunal Supremo declara, en efecto, que no es un convenio de cooperación estricto ni es tampoco un contrato de asistencia técnica, sino que se trata de un negocio bilateral formalizado entre las administraciones locales, por una parte, y por otra, por sociedades gestoras de determinados servicios que tienen atribuidos por las administraciones que las han creado y que son entidades pertenecientes a su propia organización, para ejercer sus competencias o prestar los servicios de manera conjunta, formando una sociedad común de gestión en la que participan todos



ellos como accionistas. De ello se deduce que con su suscripción no se había vulnerado el procedimiento de contratación ni las reglas de la libre competencia.

Una vez establecida la inadecuada calificación contractual que había hecho la sentencia recurrida, es de interés destacar cómo el Tribunal Supremo entiende que la misma al anular el convenio violó la autonomía municipal, y ello desde diversas perspectivas. Por una parte, porque ésta incluye la potestad de autoorganización de los entes locales, que alcanza a sus formas de cooperación y asistencia en los aspectos comunes a los servicios públicos afectados mediante empresas creadas por administraciones públicas. Por otra parte, porque la posibilidad de establecer convenios de cooperación económica, administrativa o técnica no tiene otros límites que los derivados del interés público, del ordenamiento y de los principios de buena administración, sin que tal cooperación implique una transferencia de las competencias locales que resultan indisponibles.

Según el Tribunal Supremo, “también se viola la Carta Europea de la Autonomía Local, que define precisamente (en su artículo tercero) la autonomía como capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestar una parte importante de los asuntos públicos en el marco de la ley y además (en el artículo cuarto) otorga las competencias básicas a las entidades locales, lo que no impide la atribución a dichos entes de competencias para fines específicos, teniendo libertad plena para ejercer su iniciativa en todas las materias que no están excluidas de su competencia y propiciando la definición de aquellas estructuras administrativas internas con las que se pretende dar respuesta a las necesidades específicas, de forma que estas entidades tienen derecho a cooperar y asociarse con otras entidades para la realización de tareas de interés común (artículos 4, 6 y 10 de la Carta Europea de la Autonomía Local)”.

En el caso examinado, resulta vulnerada la garantía institucional de la autonomía local entendida como derecho y capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes (artículo 3 de la Carta Europea de la Autonomía Local), lo que constituye una garantía institucional según la doctrina del Tribunal Constitucional. “Ello supone –dice la sentencia– por una parte, la atribución de una esfera de intereses propios y de competencias para su gestión, y, por otra, el reconocimiento de una capacidad de autogestión y de una capacidad para representar y gobernar los intereses de las comu-



nidades que constituyen las entidades locales, impidiendo la existencia de determinados controles de otras administraciones públicas.”

Asimismo destaca el Tribunal Supremo cómo el artículo 30 del Reglamento de servicios de las corporaciones locales citado como infringido, reconoce a los entes locales la potestad para constituir, modificar y asumir los servicios de su competencia y la Ley 8/1987, de régimen municipal de Cataluña, confirma dicha facultad autoorganizativa de los entes locales.

Por otra parte, la sentencia del Supremo señala que al anularse el convenio resulta vulnerada la Ley de bases de régimen local 7/1985, en su artículo 85, que reconoce que dichos servicios públicos locales pueden gestionarse en forma directa o indirecta, y en este sentido el artículo 85.3.d) prevé que una sociedad mercantil cuyo capital pertenezca a la entidad local podrá gestionar directamente dicha forma de los servicios públicos, pues de acuerdo con la expresada idea de autonomía administrativa local, y sobre la base de un concepto flexible de los servicios públicos en el ámbito local, debe señalarse la existencia de un principio de libre elección del modo de gestión de aquéllos deducible del artículo 85.2 de la Ley reguladora de las bases de régimen local, con la restricción que supone la reserva a la gestión directa de los servicios que impliquen ejercicio de autoridad.

Por tanto, dice la sentencia, no cabe duda de que para “la gestión conjunta de medios instrumentales de los servicios” de las entidades locales caben las diversas fórmulas asociativas que ofrece la legislación de régimen local y puede decirse que tales modalidades tienen una doble justificación:

a) De orden estructural, puesto que como consecuencia del reparto constitucional de competencias entre las distintas administraciones territoriales, las áreas de interés que han de tutelar cada una de ellas no constituyen ámbitos competenciales exclusivos, sino en gran medida concurrentes, de manera que la redistribución formal de la competencia supone al propio tiempo la necesidad de fórmulas de cooperación o de colaboración organizadas, y la Constitución viene a expresarlo a través de los principios recogidos en el artículo 103, y, aunque el de colaboración no viene señalado de forma expresa en el texto constitucional, forma parte del sistema como elemento inherente, según ha señalado el Tribunal Constitucional en su sentencia 18/1982.

b) De orden material, derivada de la imposibilidad de muchos municipios de organizar y desarrollar por sí mismos los cada vez más complejos y gravosos servicios públicos.

La sentencia se extiende en otras consideraciones y motivos de casación alegados. Pero basta destacar lo hasta aquí señalado, en el sentido de que el Tribunal Supremo incluye en el contenido esencial de la autonomía local la capacidad organizativa de establecer formas de cooperación y de acción conjunta mediante convenios interadministrativos, que pueden alcanzar a entidades de forma privada creadas por las administraciones para prestarles en común asistencia y soporte técnico y administrativo en materias de servicios públicos e infraestructuras.

En definitiva, la Carta Europea da cobertura a una interpretación de la potestad de autoorganización municipal –específica expresión de la capacidad ordenadora y reguladora– con una decidida proyección de su contenido relacional externo, puesto que la capacidad de ordenar una parte importante de los asuntos públicos no debe encontrar limitaciones instrumentales en los medios organizativos, restringiéndose a los internos; antes al contrario, autonomía y autoorganización incluyen la necesaria proyección exterior mediante las relaciones de cooperación con otros entes locales y sus propios medios instrumentales.

### **5.3. El gobierno local y las reformas de la organización territorial**

Tal y como se desprende del seguimiento que cada año venimos efectuando con atención, es en la organización territorial interna de las comunidades autónomas y su articulación con las instancias o niveles de Administración local donde mayor grado de diversidad y de ruptura del uniformismo se está produciendo.

#### **5.3.1. Los procesos de comarcalización**

En esta ocasión señalamos, en primer lugar, en Cataluña, la Ley 8/2003, de 5 de mayo, de tercera modificación de la Ley 6/1987, de la organización comarcal de Cataluña (y la posterior aprobación de un texto refundido, por el Decreto legislativo 4/2003, de 4 de noviembre).

La Ley recoge en parte algunas de las ideas expuestas en el Informe de la Comisión de Expertos sobre la reorganización territorial de Cataluña, citado en años anteriores, de cara a flexibilizar, por un lado, la rigidez existente en las variaciones de los límites comarcales, y por otro, a incrementar la conexión municipalista, introduciéndose en su organización, como órganos necesarios de los consejos comarcales, además de la figura de la vicepresidencia, el Consejo de Alcaldes. El Consejo de

Alcaldes, que hasta ahora solamente estaba previsto como un órgano de creación facultativa, se convierte en una figura esencial dentro de la organización comarcal. Está integrado por todos los alcaldes de los municipios de la comarca, debe reunirse como mínimo una vez cada tres meses y tiene asignadas competencias de asesoramiento, informe y propuesta sobre cuestiones de interés para la comarca que afectan especialmente a los municipios, como la aprobación del programa de actuación comarcal, el reglamento orgánico y las ordenanzas, los acuerdos de creación y establecimiento de servicios comarcales y los planes sectoriales comarcales, así como la modificación de los límites comarcales, el cambio de nombre o capital de la comarca y las iniciativas legislativas de interés comarcal.

Con el fin de agilizar la gestión de las funciones de los consejos comarcales, también se establece la posibilidad de crear, mediante el reglamento orgánico comarcal correspondiente, una comisión de gobierno cuando el elevado número de miembros del consejo comarcal o cualquier otra circunstancia lo hagan necesario.

En cuanto a la composición de los consejos comarcales, la anterior Ley de organización comarcal 6/1987 daba primacía al número de concejales sobre el número de votos al asignar los representantes que correspondían a cada partido, coalición, federación o agrupación; ahora se pretende que los principios de proporcionalidad y pluralismo político se incorporen más equilibradamente al funcionamiento y la composición de los consejos comarcales. Asimismo, para evitar interpretaciones divergentes, se establece que, al hacer el cómputo para el reparto de los consejeros comarcales, las juntas electorales sólo deben considerar a los concejales elegidos en los municipios que forman parte del consejo comarcal, y no a los miembros de las entidades locales descentralizadas.

Posiblemente la modificación que representa un cambio más sustancial con relación a la anterior regulación es la relativa a las competencias comarcales. Así, mientras que la Ley 6/1987 establecía una lista de materias sobre la cual las leyes del Parlamento debían otorgar competencias a las comarcas, la nueva regulación distingue tres tipos de competencias comarcales. En primer lugar, corresponden a las comarcas las competencias que, en materia de cooperación, asesoramiento y coordinación de los ayuntamientos, les atribuye la misma Ley. En segundo lugar, las que les atribuyan las leyes del Parlamento, habida cuenta de la tipología de las co-

marcas. Finalmente, las comarcas ejercen las competencias que les deleguen o les encarguen gestionar la Administración de la Generalitat, la diputación correspondiente y los municipios. En realidad, se flexibiliza el contenido competencial, disminuyendo la garantía de unas materias precisas, garantía que en todo caso no era suficientemente operativa frente al legislador por estar establecida en otra ley.

La nueva ley simplifica el procedimiento de elaboración de los programas de actuación comarcal para dotarlos de más versatilidad y capacidad de adaptación a las necesidades que vayan surgiendo en la comarca. Estos programas tienen una vigencia de cuatro años. Por otra parte, la Ley recoge el principio de lealtad institucional, que debe regir las relaciones con la comarca, los municipios, las demás comarcas, la diputación, la Administración de la Generalitat y otras administraciones públicas. Finalmente, se clarifica el procedimiento que los consejos comarcales deben seguir para ejercer la iniciativa legislativa ante el Parlamento y se especifica la documentación que es preciso presentar.

Políticamente, lo más debatido fue la inversión de los criterios utilizados para determinar la composición de los consejos comarcales: ahora se prima el número de votos obtenidos por cada partido o coalición sobre el número de concejales obtenidos en los municipios de la comarca, lo que perjudicaba al partido del Gobierno, CiU. Apoyada la Ley por los grupos de la oposición, el Gobierno intentó demorar su aprobación y aplicación, y suscitó el debate de si estos nuevos criterios debían aplicarse a las elecciones locales ya convocadas para el 25 de mayo siguiente. Primero se solicitó dictamen al Consejo Consultivo, cuyo criterio fue el de entender que el procedimiento para la designación de los consejeros comarcales es un proceso distinto y separado de las elecciones municipales convocadas, las cuales no se veían alteradas por las nuevas reglas para la posterior designación de los consejeros comarcales. Aprobada ya la Ley, y en plena jornada electoral, el Gobierno consultó a la Junta Electoral Central, que entendió que la nueva ley no era aplicable a la composición de los nuevos consejos comarcales. Finalmente, el Tribunal Superior de Justicia zanjó la cuestión sentenciando que la Ley sí debía aplicarse de forma inmediata para regular la composición de los nuevos consejos comarcales.

En otro orden de cosas, también en Cataluña, se transfieren al Consejo General del Valle de Arán las competencias en materia de oficialización de símbolos de los entes locales de su territorio.

En Aragón sigue adelante el proceso de comarcalización, con la creación por ley de seis nuevas comarcas durante 2003, con lo que se alcanzan las treinta y dos. Queda por resolver la cuestión de Zaragoza capital, acerca de la cual se plantean varias opciones: ¿una única comarca o bien dos, una para la capital y otra para la corona metropolitana?

En otros ámbitos, la comarcalización no es tan obvia. Así, en La Rioja, en su nueva Ley de régimen local 1/2003, queda muy desfigurada la posibilidad de la institución de la comarca, debido a la oposición encontrada en el proceso previo de consultas. En la Región de Murcia, la ya indicada demora sufrida en la dinámica del Pacto Local y la segunda descentralización que ya estaba en marcha puede relacionarse tal vez con la indefinición de las fuerzas políticas acerca de la efectiva creación de la comarca como ente intermedio –propio en una comunidad uniprovincial– que está imperativamente prevista en el artículo 3 del Estatuto.

En la Comunidad de Madrid, la Ley de administración local 2/2003 sólo prevé las mancomunidades como formas asociativas de los municipios, y no se prevé un ente intermedio entre el municipio y la comunidad. Igual que en el caso anterior, cabe preguntarse, siendo una comunidad autónoma uniprovincial, si no faltará el “colchón” del nivel local supramunicipal.

En fin, en Castilla y León, en relación con la comarca de El Bierzo, no acaban de vencerse las dificultades institucionales para la estabilidad de su gobierno y sus relaciones con la Junta.

### 5.3.2. Las organizaciones insulares

Por lo que se refiere a los consejos insulares de Baleares, se difiere la efectiva puesta en práctica, respecto al de Mallorca, de la Ley de 2001, que atribuye competencias a los *consells* sobre servicios sociales y seguridad social, por haberse detectado disfunciones en el cálculo del coste efectivo de los servicios y del personal. En otro ámbito, se regulan por decreto los consejos escolares insulares (y los municipales) como órganos de consulta y participación en la programación general de la enseñanza.

En cuanto a los cabildos insulares de Canarias, la Ley 9/2003, de haciendas territoriales canarias, consolida un sistema estable de financiación de los cabildos, mediante el establecimiento de porcentajes de participación en el bloque de financiación, la creación de un fondo insular de inversiones y la atribución a los cabildos de capacidad tributaria propia, pudiendo fijar el tipo de la exacción fiscal sobre gasolina y gasóleo de automoción dentro de unos límites predeterminados.

Asimismo, se concede un mayor protagonismo a los cabildos en el Parlamento de Canarias, con la aprobación de un nuevo Reglamento del Parlamento: los presidentes de los cabildos pueden comparecer ante la Comisión General de Cabildos para dar cuenta de su gestión de las competencias autonómicas transferidas a los cabildos.

También la Ley estatal de modernización del gobierno local, gracias a una enmienda presentada en el Senado, permite equiparar a las grandes ciudades –o de gran número de población– a los cabildos con más de 175.000 habitantes (Gran Canaria y Tenerife) y de más de 75.000 (La Palma y Lanzarote) si lo decide el Parlamento canario. Pero es evidente que dicho régimen no se puede aplicar *in totum* lisa y llanamente, por lo que se matiza en la disposición adicional 14. Ello conlleva, por otro lado, la modificación de la regulación de los cabildos en el artículo 41 de la LBRL.

## 5.4. El incremento de la cooperación interadministrativa

Las leyes autonómicas en materia de administración local citadas en su momento y sobre todo la Ley de modernización 57/2003, así como las experiencias de otros países, inciden de manera especial en las relaciones de cooperación en que intervienen los entes locales, subrayándose así la importancia de la vertiente dinámica, relacional, del sistema de gobierno local. Por ello se dedica una sección especial a las relaciones de cooperación intermunicipales en esta edición del *Anuario*. Retomando ahora rápidamente la Ley de modernización, citamos algunos aspectos de mayor significación.

### 5.4.1. La cooperación horizontal. La cooperación transfronteriza

Por un lado, el incremento del papel y de la posición jurídica de las mancomunidades de municipios, como medio de fortalecer los mecanismos de suplencia de los déficits del inframunicipalismo, y también como mecanismo ordinario de gestión conjunta de servicios y, aún más, de ejercicio de las competencias municipales, con la atribución de las correspondientes potestades. Podrá objetarse, tal vez, la relegación que sufren las comunidades autónomas en la determinación del contenido funcional, esto es, de las potestades de las mancomunidades, ya que la Ley les atribuye directamente “todas las que sean precisas para el cumplimiento de su finalidad”. Aparte de la imprecisión que ello puede suponer, no obstante parece clara la relación que cabe establecer entre la mancomunidad

y la libre decisión municipal de ejercer sus competencias de forma conjunta, de manera que lo que es predicable del ente autónomo de base –la garantía de cuántas potestades sean necesarias para ejercer sus competencias–, lo debiera ser también a favor de las formas conjuntas de acción fruto de la libre asociación de los entes autónomos.

Otras formas nuevas de cooperación, más ágiles y flexibles, son las comunidades de municipios creadas por el legislador catalán, ya comentadas en el *Anuario* del año pasado según determinados modelos italianos y franceses, aspectos que, como he dicho, son ahora objeto de estudios monográficos en este mismo *Anuario*. Pero en todo caso, llama la atención que el legislador estatal parezca ajeno a estas realidades tan próximas. Acaso se trata de una “deferencia” hacia la competencia del legislador autonómico. Si ello es así, debería admitirse entonces, en consonancia, la capacidad para determinar el sistema de financiación de los mecanismos de cooperación.

Por otro lado, la reforma del artículo 87 de la LBRL incorpora la expresa previsión del uso de los consorcios para la cooperación transfronteriza, en un contexto de una verdadera supresión de fronteras administrativas, y que permite hacer frente a una variedad de supuestos: desde la simple amistad y cooperación, pasando por la solución de problemas específicos –un equipamiento, un hospital, una depuradora– hasta la constitución de organizaciones permanentes de cooperación para el tratamiento conjunto de toda la problemática transfronteriza de una zona. Lógicamente, las exigencias del programa europeo INTERREG están también en la base de esta nueva previsión.

Basta hacer aquí una rápida referencia al Convenio marco del Consejo de Europa (1980), ratificado por España en 1990, y condicionado a la firma de acuerdos internacionales, que contiene elementos de referencia, de naturaleza indicativa, sin valor de tratado.<sup>7</sup> En su virtud, sí que contamos con el Tratado Hispano-Francés sobre Cooperación Transfronteriza entre Entidades Territoriales, firmado en Bayona el 10 de marzo de 1995 (BOE de 10 de marzo de 1997). El Real decreto 1317/1997, de 1 de agosto, exige la comunicación previa a la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales de los convenios que se firmen entre entes locales de ambos países, frente a la anterior exigencia de conformidad expresa.

7. Por todos, Fernando LÓPEZ RAMÓN, “Régimen jurídico de los acuerdos de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales”, en *Informe comunidades autónomas 1997*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1998.

Jurídicamente cabe preguntarse qué sucede si junto a los entes locales españoles y extranjeros intervienen varias comunidades autónomas españolas, es decir, si esta circunstancia reconduce el convenio hacia una relación horizontal entre comunidades autónomas que se debiera remitir al artículo 145 de la CE. Creo que ello deberá depender del contenido específico y de si se establecen especiales relaciones entre las comunidades autónomas o bien son de cada una de ellas con los entes locales nacionales o extranjeros.

El tratado prevé que en cada convenio se determinará el Derecho estatal aplicable, que supletoriamente será el de la parte que tenga a su cargo la prestación del servicio principal o cuya aportación financiera sea más importante. El Derecho francés ya autoriza a las colectividades locales a participar en personas jurídicas extranjeras: así, las formas jurídicas de creación de organismos de cooperación pueden ir desde las formas de Derecho privado –asociaciones, fundaciones, sociedades mercantiles– hasta organismos de Derecho público, y aquí es donde entrarían los consorcios ahora expresamente citados por la ley española.

Al respecto recordemos que la disposición adicional novena, apartado 5, del Texto refundido de la LCAP establece que los consorcios a que se refieren los artículos 57 y 87 de la LBRL en los que la participación pública sea mayoritaria adjudicarán sus contratos conforme a lo dispuesto en dicha Ley.

#### **5.4.2. La cooperación vertical y el hecho diferencial local**

Uno de los objetivos proclamados de la Ley 53/2003 es el incremento de la cooperación local con la Administración del Estado y la introducción de mecanismos de cooperación conjunta entre Estado, comunidades autónomas y Administración local. A tal fin se da nueva denominación del título IX de la LBRL, que pasa a titularse “Organizaciones para la cooperación entre las administraciones públicas en materia de administración local” y se refuerza el papel de la Comisión Nacional de Administración Local.

Por una parte, se agiliza su funcionamiento, se suprime la toma de acuerdos por consenso y se remite a regulación por el Gobierno. Previendo la intervención de subcomisiones delegadas, salvo pocas excepciones. Por otra parte, el artículo 118, referido a las competencias, cabe decir que no varían, pero es de interés notar la mayor precisión que se da en la determinación del objeto de sus informes preceptivos: proyectos de disposiciones normativas en las materias que afecten a la Administración local, tales como las referentes al régimen sustantivo de



sus funciones y servicios, incluidas la atribución y supresión de competencias, aparte de lo que es régimen organizativo, de funcionamiento, etc.

Señalo este extremo porque, por el contrario, en relación con las equivalentes comisiones de gobierno local autonómicas, con idénticas finalidades y composición mixta, algunos tribunales superiores de justicia, como el de Cataluña, están dando por intrascendente la falta del informe preceptivo, cuando se trata de regulaciones materiales que afectan a las competencias sustantivas locales, diciendo que sólo es preceptivo el informe cuando se trata de normas referidas al “régimen local”, entendido sólo como comprensivo de normas de organización y funcionamiento.

Además se introduce un nuevo artículo 120.bis, según el cual el Estado impulsará la colaboración con las comunidades autónomas con el fin de crear órganos de cooperación conjuntos en materia de régimen local, tanto bajo la forma jurídica de conferencia sectorial, como de otra naturaleza (artículo 5, y en especial su epígrafe 7, de la Ley 30/1992).

Hay en estas previsiones una cierta imprecisión, pero luego, en el artículo 138, aparece la “conferencia de ciudades” en el seno de la “conferencia sectorial para asuntos locales”, que procede de la Proposición no de ley del PSOE de 11 de marzo de 2003, y posiblemente inspirada en las reformas italianas que han incorporado la “Conferenza Stato-regioni-città”.

En efecto, al respecto hay que tener en cuenta el artículo 5.8 de la Ley 30/1992, que prevé la participación de los entes locales en las conferencias sectoriales. Pero también habrá que contemplar la existencia de un hecho diferencial local en la cooperación.<sup>8</sup> Por ejemplo, valorar si la organización territorial interna de la comunidad autónoma, cuando es calificable como hecho diferencial, puede requerir la participación directa del ente intermedio en el convenio o en la organización de cooperación como, por ejemplo, una comisión bilateral específica, un consorcio, etc.

En nuestro ordenamiento, el artículo 5.8 de la Ley 30/1992 dispone que cuando la materia afecte a competencias locales, el Pleno del órgano de cooperación multilateral puede invitar a asistir a la FEMP. Pues bien, creo que si la materia en cuestión afecta de manera más singular a las entida-

8. Vid. T. FONT LLOVET, “Cooperación bilateral y cooperación multilateral: El papel de los hechos diferenciales en la cooperación”, en *Revista de Estudios Autonómicos*, 1 (2002), p. 37-57.

des locales de una determinada comunidad autónoma –por su propia estructura interna, por las atribuciones competenciales que ésta pueda haber hecho a las entidades locales, o por hecho diferente “local”– no debiera ser la FEMP la que fuera invitada a asistir, sino que debiera serlo la entidad municipalista de ámbito autonómico. Y pienso en la materia de inmigración, por ejemplo, donde se dan situaciones fácticas bien diferentes entre entes locales, tal y como pone de manifiesto el Dictamen del Consejo de Estado de 22 de marzo de 2001. O bien en materia de educación, donde algunas comunidades autónomas, y no otras, pueden haber descentralizado en los entes locales importantes competencias educativas, como empieza ya a suceder.

Sin duda, este tipo de consideraciones obligaría a un análisis sectorial de cuál debe ser la composición de los órganos caso por caso, según realidades y no sólo según competencias formalmente atribuidas. O bien, en órganos de composición homogénea, otorgar a una o algunas comunidades autónomas una especial posición en el funcionamiento. En cualquier caso, creo que una buena parte de la problemática de la cooperación está en la regulación de las *reglas internas* de composición y organización, funcionamiento y adopción de acuerdos de los órganos mixtos.

Pero, en todo caso, un órgano de cooperación en materia de administración local no puede desconocer la diferente estructuración interna del gobierno territorial –comarcas, islas, realidades metropolitanas, ahora ciudades con gran número de población– a la hora de establecer mecanismos de representatividad y de toma de decisiones.

En otras ocasiones he insistido que el lugar natural de la cooperación en nuestro sistema constitucional del Estado de las autonomías es el Senado.<sup>9</sup> No se olvide tampoco que la dinámica que ha llevado a la Ley de modernización en cierto sentido se inicia con el Informe sobre grandes ciudades impulsado por la Comisión de Entidades Locales del Senado.<sup>10</sup> Me limito ahora a dejar formulada la pregunta: en una dinámica ya inaplazable de reforma constitucional del Senado, ¿tiene cabida –y sentido– la posición de los entes locales?

---

9. *Ibidem*.

10. Álvaro CUESTA propone convertir dicha comisión en comisión permanente de carácter legislativo: “La autonomía local en el Estado de las autonomías”, *Revista de Estudios Autonómicos*, 2-3 (2002-2003).

En fin, la disposición adicional decimotercera que se introduce en la LBRL encomienda al Gobierno adoptar las medidas necesarias para garantizar la participación de las entidades municipalistas en la formación de voluntad estatal en la fase ascendente del proceso de elaboración de todas aquellas políticas comunitarias que afectan de manera directa a las competencias locales.

No se concreta si será a través de formas orgánicas o procedimentales. Por ejemplo, ¿a través de la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Comunidad Europea? Ello implicaría la reforma de la Ley 2/1997 que la regula, aprovechando tal vez la necesidad de solucionar las críticas que se han formulado a su composición y funcionamiento. ¿Será la Conferencia Sectorial para Asuntos Locales, creada por la propia Ley de modernización, la que sea llamada a emitir informe?

## **5.5. Hacia la reconstrucción del sistema jurídico del gobierno local**

### **5.5.1. La necesidad de la reforma**

A lo largo de estas páginas, que quieren reflejar año tras año la evolución del sistema jurídico del gobierno local, podemos comprobar que se acumulan diversas cuestiones institucionales no resueltas en la configuración constitucional de los entes locales.

Así, la tensión entre uniformidad y diversidad; la excesiva densidad de las normas básicas; la puesta en duda del propio título competencial que las ampara, el artículo 149.1.18 de la CE, que reduciría todo el régimen –el ordenamiento– local al de su vertiente como administración pública, ignorando su concepción como verdadero gobierno local, para lo que no hay título competencial para el Estado en el 149.1 de la CE.

También, la insuficiencia de la LBRL como norma parámetro de constitucionalidad de las leyes sectoriales –estatales y autonómicas– en cuanto a la falta de atribución de competencias a las entidades locales. La confusión, ya denunciada en tantas ocasiones, entre normas básicas del 149.1.18 y la garantía de la autonomía local, a partir de la cual es básico –*ergo*, competencia del Estado– todo lo que es necesario para determinar la garantía constitucional de la autonomía local, y que tiene un doble efecto: reduce la competencia de las comunidades autónomas, excluyéndolas de la función de garantizar la autonomía local, y hace supuesto de la cuestión: ¿el contenido constitucional de la autonomía local es –y sólo es– lo que dispone el legislador básico estatal? El contenido de la garantía de la auto-

nomía local sólo jugaría, en realidad, frente al legislador autonómico, pero no frente al estatal. La LBRL se ha convertido hoy en autorreferente. ¿Qué parámetro se utilizará para enjuiciar la constitucionalidad de la Ley de modernización, que modifica la LBRL?

En toda esa situación hay un problema de doctrina o de dogmática desprendida de la jurisprudencia constitucional, y que es, naturalmente, susceptible de evolución. Pero a ello se une una cuestión ligada al sistema de constitucional de fuentes del ordenamiento. Ya se intentó en su día la meritoria introducción de la tesis de la función constitucional de las leyes (Gómez Ferrer), que no obstante no ha sido acogida *expressis verbis* por el Tribunal Constitucional en relación con la LBRL.

Una vez más hay que ir pensando en reconstruir el sistema de fuentes, veinticinco años después de la aprobación de la Constitución y de funcionamiento del sistema autonómico, período durante el cual se han operado con éxito varias reformas de los estatutos de autonomía, fruto de grandes acuerdos políticos.

Hay que pensar en el momento actual, que no hay dinámica posible de Pacto Local, en el sentido de impulso político decisivo para reforzar el papel del sistema de gobierno local, si no es a través de la “elevación de rango” de la regulación jurídica de los elementos definidores esenciales del sistema, que lo saque del “limbo jurídico en que se encuentra hospedado desde hace una década”<sup>11</sup> y que a la vez considere la diversidad de situaciones existentes a lo largo y ancho del país. Y ello sólo es posible si de una manera u otra se engarza este proceso, esta dinámica de Pacto Local, en el proceso de reforma de los estatutos de autonomía.<sup>12</sup>

### 5.5.2. La autonomía local en la reforma de los estatutos. La nueva formulación del principio de subsidiariedad

El Estatuto es la única norma capaz de ejercer supremacía sobre la legisla-

11. Como lo califica J.J. FERNÁNDEZ ALLES, “Los pactos locales, entre el Derecho y la retórica política. Especial referencia del caso de Andalucía”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, 290 (2002).

12. He insistido en ello en varias ocasiones. *Vid.* T. FONT LLOVET, “La nueva posición de la Administración local en la evolución del Estado de las autonomías”, en *Informe comunidades autónomas 1999*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2000, y sobre lo que han coincidido otros autores (por todos, J. GARCÍA ROCA, “El concepto actual de autonomía local según el bloque de constitucionalidad”, en REALA, 282/2000); luego lo retomo en T. FONT LLOVET, “Reforma básica y desarrollo del gobierno local: Entre Estado y comunidades autónomas”, *Anuario del Gobierno Local* 2002.

ción estatal, incluso la básica, y al mismo tiempo vincular al legislador de cada una de las comunidades autónomas para que proceda a un proceso descentralizador que por ahora sólo depende del voluntarismo político circunstancial (y prueba de ello es el nulo avance efectivo en el proceso, según antes se ha señalado).

El Estatuto de autonomía, además, efectúa correctamente la “interiorización” de lo local en el ámbito de la autonómico, sin que por ello deje de ser una norma estatal, y permite dar un impulso autonómico al fortalecimiento de la autonomía local, rompiendo así, o al menos, modulando seriamente, el carácter “bifronte” del régimen local tal y como hasta ahora se ha entendido. La propia Recomendación del Consejo de Europa 121 (2002) sobre la democracia local y regional en España así lo entiende:

“[...] 6. Está convencido de que el Pacto Local podría ampliarse si paralelamente el papel de garante de los regímenes jurídicos y financieros de las colectividades locales de las comunidades autónomas fuera reforzado; si, en otras palabras, este régimen se ‘regionalizara’ de forma más abierta.

“Ante estos retos, la introducción y concreción del principio de subsidiariedad interna en los estatutos de autonomía ha de constituir una pieza esencial para que luego se articule correctamente todo el sistema. También en ello ha reparado la citada Recomendación del Consejo de Europa.

“ [...] 10. Constata con satisfacción que el principio de subsidiariedad (artículo 4.3 de la Carta) se afirma sin ambigüedad en la ley nacional como principio guía para la legislación nacional y regional en la atribución de competencias a las colectividades locales.

“11. Constata, asimismo, que este principio no se reproduce de la misma forma en los estatutos de las comunidades autónomas.

“12. Estima que el respeto real del principio de subsidiariedad parece imponer un salto de calidad en la atribución a las colectividades locales (municipios y provincias) de un cierto número de competencias administrativas todavía hoy centralizadas en el ámbito de las comunidades autónomas.

“13. Recomienda en el plano formal que este principio sea explícitamente introducido en todos los estatutos de las comunidades autónomas, lo que permitirá evaluar en sustancia el impacto del proceso de descentralización iniciado estos últimos años.”

Naturalmente, concretar hoy en día el principio de subsidiariedad requiere situarlo en el contexto actual, mucho más evolucionado de aquel en el que fuera originariamente formulado y trasladado al ámbito interno,

así como tener en cuenta su conexión con otros principios articuladores, como pueden ser los de proporcionalidad, de presunción de las competencias locales, de primacía de la voluntad municipal, de adecuación, etc.<sup>13</sup>

Baste en este momento fijarse en la nueva formulación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad en el artículo 9 del Proyecto de Constitución Europea de 18 de julio de 2003, que de entrada contempla ya la estructura interna regional y local de los estados miembros (artículo 9.3). Pero sobretodo, el Protocolo sobre la aplicación de dichos principios, que contempla amplios procedimientos de consultas, teniendo en cuenta la dimensión regional o local de las acciones consideradas, así como la concreción de la motivación suficiente que justifique la intervención superior, sobre la base de indicadores cualitativos y cuantitativos, habiendo evaluado el impacto en la normativa no ya estatal sino también regional.

Por su parte, también podemos recordar la reforma de la Constitución italiana por la Ley de 18 de octubre de 2001, analizada en diversas ediciones del *Anuario* por Luciano Vandelli, para tener presente una determinada formulación positiva. En virtud de su artículo 118, “Las funciones administrativas son atribuidas a los municipios excepto que, para asegurar su ejercicio unitario, sean atribuidas a provincias, ciudades metropolitanas, regiones o al Estado, sobre la base de los principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación”.

Sin querer extrapolar consecuencias jurídicas inmediatas, que evidentemente no procede, sí es claro que contamos con orientaciones, sugerencias, formulaciones diversas que pueden inspirar un proceso de reforma estatutaria meditado, que esté atento no sólo a las relaciones de las comunidades autónomas con el Estado sino con su propio entramado institucional interno, esto es, con su sistema de gobierno local.

En mi opinión, la agenda política del momento actual es propicia para ensamblar la reconstrucción del sistema jurídico del gobierno local en el proceso y en la dinámica de reforma de los estatutos de autonomía. De lo

---

13. En este *Anuario del Gobierno Local* hemos seguido atentamente la evolución de todo ello. *Vid.* entre otros, Luis ORTEGA, “Autonomía local y subsidiariedad” (AGL 1996); Javier BARNÉS, “Subsidiariedad y autonomía local en la Constitución” (AGL 1997); Luis ORTEGA, “El principio de proporcionalidad como garante de la autonomía local” (AGL 1997); Tomàs FONT LLOVET, “La evolución del gobierno local en España: De los ‘nuevos principios’ a la ‘geometría variable’” (AGL 1999/2000); José Luis CARRO, “La cláusula general de competencia municipal” (AGL 1999/2000). Además, entre otros, Daniel SARMIENTO, “El principio de proporcionalidad y la defensa de la autonomía local”, *Revista de Administración Pública*.

contrario, se corre el riesgo de quedar una vez más desplazada la prioridad y postergado el planteamiento del Pacto Local. El próximo reto planteado consiste, pues, en primer lugar, en determinar cuál ha de ser la regulación que en cada caso el Estatuto de autonomía ha de contener en relación con las entidades locales de su ámbito, con el fin de garantizar la autonomía local; y, en segundo lugar, qué competencias asume cada comunidad autónoma para posteriormente legislar en relación con el régimen de las entidades locales.

En definitiva, entiendo que el verdadero desarrollo del Pacto Local consiste hoy en incorporarlo a un verdadero nuevo “pacto por las autonomías territoriales” que implica el gran acuerdo necesario para la reforma de los estatutos y para llevar a ellos la determinación básica y diferenciada del papel del gobierno local en el Estado autonómico.

## 6. El gobierno local en la reforma del Estado de las autonomías<sup>1</sup>

### 6.1. Un nuevo ciclo para el gobierno local

El año 2004 ha sido una fecha emblemática para el gobierno local. Se han cumplido los veinticinco años de ayuntamientos democráticos a partir de las ya lejanas elecciones municipales de 3 de abril de 1979. No cabe duda que el ejercicio diario de la democracia local y la búsqueda continuada del adecuado espacio de libre decisión, de autonomía, ha hecho de los municipios uno de los principales elementos institucionales en el desarrollo del sistema constitucional. Desde luego, el lugar relevante que ha ocupado la implantación de las comunidades autónomas y su propio desarrollo, así como la deficiente financiación municipal, nunca abordada con decisión, son factores que han oscurecido los efectos innovadores del municipalismo en todos estos años. Pero ciertamente puede hablarse de veinticinco años de práctica constante de democracia local. La FEMP conmemoró esta circunstancia en una especial convocatoria celebrada en Vitoria en el mes de noviembre, en cuyo contexto se aprobó una declaración o carta, de contenido principal y reivindicativo, a la que se hará referencia más adelante.

Por otro lado, las elecciones generales del 14 de marzo, con el consiguiente cambio de Gobierno, significan también una novedad sustancial,

---

1. Este texto recoge en buena parte las posiciones que he expuesto en el *Anuario del Gobierno Local 2004*, Instituto de Derecho Público-Fundación Democracia y Gobierno Local, 2005, y que fueron objeto de debate en el seminario organizado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, el día 30 de septiembre de 2005, en el Ministerio de Administraciones Públicas. En parte fue recogido en mi trabajo "El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía", en el volumen colectivo que lleva este mismo título, Serie Foro, 6, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.



no sólo en el evidente ámbito de la opción política, sino también en lo que estrictamente afecta al gobierno y la administración local. En efecto, como veremos, entre los elementos más emblemáticos del programa de gobierno presentado por J.L. Rodríguez Zapatero figuran los relativos a la reforma y desarrollo de la estructura territorial del Estado. Elementos que se refieren tanto a las reformas constitucionales y a los procesos estatutarios que se planteen desde las comunidades autónomas, como a la legislación de régimen local en el sentido más amplio de la expresión.

A los anteriores datos, se suma el hecho de que 2004 es el primer año de aplicación de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, la más importante reforma de la LBRL producida en sus veinte años de vigencia, y a la que ya se ha hecho referencia en la edición anterior de este *Anuario*.<sup>2</sup> Sucede así que en plena dinámica de desarrollo de una ley, que al modificar sólo parcialmente la LBRL no hace sino confirmar la vigencia y continuidad del “modelo” que la misma representa, se anuncia ya un próximo cambio de perspectiva que probablemente, habida cuenta de la dimensión de las reformas en estudio, conduzca a un cambio de modelo de la posición del gobierno local en el conjunto del sistema institucional.

## **6.2. La aplicación de la Ley de medidas para la modernización del gobierno local: las grandes ciudades**

Como se ha dicho, a finales de 2003 se había aprobado la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. En ella destacan ciertas innovaciones sobre las formas asociativas de los municipios, el papel de las provincias, la participación ciudadana, las formas de prestación de los servicios públicos locales, la cooperación vertical entre Estado y comunidades autónomas en materia de régimen local, y un nuevo título XI en la LBRL, referido a la potestad sancionadora de los municipios. Lo más vistoso, no obstante, fue la incorporación del título X a la LBRL, estableciendo un régimen orgánico especial para los municipios de gran número de población.

---

2. *Vid.* T. FONT, “La reconstrucción jurídica de la autonomía local: El gobierno local y la reforma de los estatutos”, en el *Anuario del Gobierno Local 2003*, así como los distintos trabajos sobre la Ley de modernización que se incluyen en el mismo de F. Caamaño, R. Jiménez Asensio, J.L. Martínez Alonso, A. Galán, J. Galofré y Vicenç Aguado.

En su momento ya se formuló aquí la crítica a la excesiva extensión de lo básico en la regulación de determinadas materias y, en especial, del régimen para las grandes ciudades, así como la eventual lesión de la autonomía local que podría significar en relación con la potestad de autoorganización de dichos municipios.<sup>3</sup> Ahora debe indicarse que en 2004 el Parlamento de Cataluña, después de haberse emitido el Dictamen del Consejo Consultivo de Cataluña número 261 (17 de febrero de 2004) interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 57/2003.

Una de las actividades que más han ocupado a las comunidades autónomas en relación con la Ley de modernización del gobierno local ha sido la de dar respuesta a las demandas locales para reconocer las categorías de “gran ciudad” a las localidades que no cumplen los requisitos de población que permiten su consideración automática como tales. Aunque otras ciudades están a la espera de ponderar si en el ejercicio de la autonomía organizativa local es posible acceder a algunos elementos del régimen especial sin que se les deba aplicar en bloque y con carácter de derecho necesario. En otros casos se baraja la suposición de que, a pesar de no ser necesaria ni convenga a un determinado caso la aplicación del régimen organizativo de las grandes ciudades, tal vez en el futuro gozar de esa cualidad pueda ser un elemento positivo para acceder a un régimen de financiación más favorable.<sup>4</sup>

Algunas ciudades, como digo, se han apresurado ya a obtener de su comunidad autónoma la aplicación del régimen especial de los municipios de gran población. Así, Logroño, mediante la Ley de La Rioja 1/2004, de 16 de febrero. En Galicia, la Ley 4/2004, de 28 de junio, dispone que será de aplicación dicho régimen a los municipios de Ferrol, Lugo, Ourense, Pontevedra y Santiago de Compostela, con la particularidad de señalar, por un lado, que corresponde a los plenos municipales la determinación de la aplicación de la Ley al régimen de su organización –un guiño al respeto a la autonomía municipal– y, por otro lado, que corresponde a la ley autonómica desarrollar las bases estatales para adecuarlas a las peculiaridades específicas de los municipios gallegos.

---

3. Vid., entre otros muchos, R. SALANOVA ALCALDE, “La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local: Un comentario crítico”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 24 (2004).

4. Vid. el documentado trabajo de E. GRECIET GRACIA, “El contenido de la Ley de medidas para la modernización del gobierno local y su desarrollo por los parlamentos autonómicos”, en *Revista de Estudios Autonómicos*, 4, 2003, p. 47 y ss., y la bibliografía allí citada.

En Madrid, en cambio, primero se regula por la Resolución de la Presidencia de la Asamblea, de 8 de junio, el procedimiento para la inclusión de municipios en el ámbito de aplicación del título X de la LBRL.<sup>5</sup> En su virtud, el Pleno de la Asamblea de Madrid, en su sesión de 4 de noviembre de 2004, procedió a la inclusión de los municipios de Alcalá de Henares –Resolución 21/2004– y de Móstoles –Resolución 22/2004– en el ámbito de aplicación del régimen de organización de los municipios de gran población; y otros cuatro municipios han solicitado el preceptivo reconocimiento de la Asamblea Legislativa, encontrándose las respectivas solicitudes pendientes de acuerdo plenario. En concreto, se trata de los municipios de Getafe, Alcorcón, Leganés y Fuenlabrada. Formalmente, como se ve, no se acude a la ley sino a la Resolución parlamentaria.

En Castilla-La Mancha, tras la iniciativa de los ayuntamientos respectivos, las Cortes de Castilla han aprobado las leyes números 6 a 11 del año 2004, todas ellas de 21 de diciembre, que permiten la aplicación del citado régimen de organización, respectivamente, a Albacete, Ciudad Real, Guadalajara, Talavera de la Reina, Cuenca y Toledo, no siguiendo, pues, la técnica gallega de incluir todos los municipios en una misma ley. Respecto de la primera de las citadas, no puede pasar desapercibida la florida y chocante prosa de la exposición de motivos, de curiosos ecos para historiadores, literatos y aún para administrativistas.

En Extremadura es la Ley 8/2004, de 23 de diciembre, la que aplica el régimen citado a la capital, Mérida, según lo previsto para las capitales de comunidades autónomas en el artículo 121.1.c) de la LBRL.

En fin, en la Comunidad Foral de Navarra, debe citarse la Ley foral 11/2004, de 29 de octubre, de reforma del régimen local de Navarra, que aprovecha la ocasión brindada de la adaptación a las modificaciones introducidas en la Ley estatal 57/2003 para hacer una reforma más amplia del sistema local de Navarra. En lo que aquí interesa, la Ley determina las peculiaridades del régimen de grandes ciudades que se aplicarán al municipio de Pamplona en aspectos de organización y personal. Aplicación matizada, pues, y no *in totum* del régimen básico –que no es ya común– para las grandes ciudades.

En definitiva, como puede verse ya en el primer año de desarrollo de la Ley de modernización, las opciones adoptadas son diversas.

5. Vid. un análisis de la misma en E. GRECIET, “El contenido...”, *op. cit.*, p. 94 y ss.

### 6.3. Pacto Local y segunda descentralización

Más allá de la cuestión de las grandes ciudades, sigue pendiente el proceso general de profundización en la descentralización local, al que se ha llamado *segunda descentralización*, que incluye tanto aspectos competenciales como estructurales y financieros, según cada comunidad. Pero el discurso, aparte de su dimensión intraautonómica, vuelve a situarse en el nivel de la política general, con la implicación de las comunidades autónomas en los compromisos del nuevo Gobierno central.

Sirve de ejemplo Castilla-La Mancha, donde la Junta ha pedido al Gobierno recursos suficientes para los ayuntamientos, y ha señalado que no aprobaría la Ley de régimen local (que debe recoger el Pacto Local) hasta que no se haya producido la reforma de la legislación básica del Estado. Pero es más significativo, con carácter general, que las Cortes regionales también aprobaron una resolución para pedir al Gobierno central que impulse un acuerdo de Estado para aumentar las competencias de los ayuntamientos e incrementar su financiación.

En este sentido, es de interés el texto de la Resolución de 23 de junio de 2004, según la cual las Cortes:

“Primero. Valoran positivamente el anuncio efectuado por el Gobierno de la Nación, que ha expresado la voluntad de adoptar las medidas legislativas necesarias para aumentar las competencias de las entidades que integran la Administración local, y para mejorar su financiación.

“Segundo. Instan al Gobierno de la Nación para que impulse, con todas las fuerzas políticas, un *Acuerdo de Estado* sobre los nuevos horizontes de la autonomía local, sobre las siguientes bases:

“–En primer lugar, recuperando de forma urgente el diálogo con las fuerzas políticas parlamentarias desde la perspectiva de lo que fue la metodología de consenso, que impregnó nuestro desarrollo constitucional. En este proceso de diálogo la FEMP debe jugar un papel importante.

“–En segundo lugar, convocando una conferencia sectorial en materia de régimen local, reuniendo a todos los responsables autonómicos con competencias en la materia para buscar puntos de encuentro en el desarrollo del régimen local y de su financiación.

“–Por último, procediendo a las modificaciones en la legislación básica de régimen local que sean necesarias para asegurar el adecuado funcionamiento de las entidades locales, se defina el nuevo marco competencial

y aquellas que aseguren la suficiencia de las haciendas locales, de modo tal que no se penalice a los pequeños municipios.”

Como se ve, se trata de un planteamiento ambicioso que apunta hacia una intervención de carácter general, con instrumentos y objetivos de largo alcance. A este tipo de perspectivas nos habremos de referir más adelante.

Continuando con las comunidades autónomas donde más se había concretado el proceso de descentralización, debe reseñarse que en Murcia, después del parón del año electoral anterior, no se han reprendido los trabajos a favor del Pacto Local –y tampoco en la línea de la comarcalización– a pesar de la insistencia de la oposición.

Por el contrario, en Castilla y León sí que se registran importantes avances que se canalizan en la actividad de una amplia comisión con representación de todas las fuerzas políticas, la propia Junta y la Federación Regional de Municipios y Provincias. El gobierno autonómico aporta una propuesta que incluye traspasos a los entes locales en materias como educación infantil, centros de día, juventud y ocio, áreas recreativas, comedores sociales, instalaciones deportivas, etc., con más de 200 infraestructuras y 670 empleados públicos, y una previsión económica de 380 millones de euros hasta 2011.<sup>6</sup>

Por su parte, en Navarra son importantes dos leyes forales sobre el fondo de participación de las entidades locales en los tributos de Navarra (leyes forales 12/2004, de 29 de octubre, y 17/2004, de 3 de diciembre), dado que versan sobre uno de los elementos principales de la financiación de las entidades locales y abarcan un período de cuatro años.

#### **6.4. Leyes sectoriales y competencias locales**

De un rápido repaso a las leyes y políticas sectoriales desarrolladas por las comunidades autónomas que inciden en las competencias locales, entresacamos este año diversas intervenciones e innovaciones en las políticas de protección y ordenación del litoral, que ponen sobre la mesa, una vez más, la adecuada relación entre las competencias autonómicas de ordenación del territorio y medio ambiente y las competencias urbanísticas municipales.

---

6. Vid. T. Quintana, “Castilla y León”, en *Informe comunidades autónomas 2004*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2005.

Así es de ver en Cantabria, con la Ley 2/2004, de 27 de septiembre, que aprueba el Plan de ordenación del litoral, y a la que luego me referiré; en Murcia, mediante la Ley 2/2004, se modifica la Ley 1/2001, del suelo, previendo una regulación para el litoral así como para el suelo no urbanizable: en este último campo, se atribuyen competencias a los municipios en las autorizaciones de usos provisionales y viviendas familiares.

En la Comunidad Valenciana, asume gran relevancia la Ley 4/2004, de 30 de junio, de ordenación del territorio y paisaje, que incorpora nuevas técnicas de ordenación, como las estrategias territoriales, así como el concepto de gobernanza del territorio. Además, la Ley del suelo no urbanizable, Ley 10/2004, de 9 de diciembre, implica una notable ampliación de las competencias de los municipios. En Cataluña (Ley 10/2004) y en Galicia (Ley 15/2004) también se reforman sus respectivas leyes urbanísticas con diversas finalidades, entre otras y según los casos, las de frenar el alza del precio del suelo, proteger el suelo no urbanizable e incrementar las competencias de los ayuntamientos. Y en otro orden de cosas, en el País Vasco, la Ley 4/2004 regula el transporte urbano e interurbano de viajeros y prevé un sistema de cooperación competencial entre el Gobierno, las diputaciones forales y los ayuntamientos.

En fin, en otro sector de relevancia, como es el de las televisiones locales, en Andalucía, el Decreto 365/2003 establece el régimen transitorio de las televisiones locales por ondas terrestres, para disminuir la inseguridad producida por el retraso en la aplicación de la Ley estatal de 1995 y cubrir así la situación de muchas televisiones locales que funcionan sin título habilitante. Se disminuye la conflictividad existente sobre esta materia, y, por ejemplo, en relación con Castilla-La Mancha, el Abogado del Estado desistió en el conflicto positivo de competencia número 2122-2000, promovido en su día por el Gobierno de la Nación en relación con determinados preceptos del Decreto de la Junta 54/2000, de 21 de marzo, sobre el régimen jurídico de las televisiones locales por ondas terrestres (auto del Tribunal Constitucional de 21 de septiembre, BOE de 19 de octubre de 2004).

## 6.5. Conflictos en defensa de la autonomía local

El año anterior se había ya hecho referencia al conflicto en defensa de la autonomía local planteado por el Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga (Valladolid) contra la Ley 9/2002, de 10 de julio, para la declara-

ción de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la comunidad, en la medida que declaraba como proyecto regional de singular interés autonómico la planta de residuos situada en dicho municipio, con las limitaciones que dicha calificación significan para las competencias municipales de intervención y control ambientales y urbanísticos, de acuerdo con lo previsto en la misma Ley. También hay que decir que la Ley permitió la reapertura del centro pese a haber sido clausurado con anterioridad en ejecución de una sentencia judicial.<sup>7</sup>

Ahora debe reseñarse que, después de haber obtenido un dictamen desfavorable del Consejo de Estado, que estimó que no existía vulneración de la autonomía local, el Ayuntamiento promovió un conflicto en defensa de la autonomía local y el Tribunal Constitucional, por providencia de 13 de julio de 2004, lo ha admitido a trámite. Con éste, son ya nueve los conflictos en defensa de la autonomía local que se tramitan ante el Tribunal Constitucional.<sup>8</sup>

Por otro lado, deben señalarse las reacciones habidas frente a la Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, por la que se aprueba el Plan de ordenación del litoral, antes citada. La Ley, por su propio objeto, incide naturalmente en las competencias urbanísticas municipales, aunque ello no signifique necesariamente que se lesione la autonomía local. Sin entrar ahora en el fondo de la cuestión,<sup>9</sup> interesa aquí señalar que contra la misma se ha presentado un recurso de inconstitucionalidad por cincuenta senadores –una vez más, el problema de la falta de legitimación de las minorías parlamentarias autonómicas para impugnar las leyes de su propio Parlamento, que deben acudir a homólogos en las cámaras estatales– y además, diecisiete de los treinta y siete municipios afectados han adoptado los correspondientes acuerdos para plantear un conflicto en defensa de la autonomía local. Ya en 2005, el Consejo de Estado ha emitido un dictamen que en general es contrario al conflicto, pero admite que cabe plantearlo en relación con cuatro de los preceptos legales.

---

7. Vid. T. QUINTANA, “Castilla y León”, *op. cit.*

8. Vid. el trabajo de Luis POMED, “Jurisprudencia constitucional sobre Administración local”, en el *Anuario del Gobierno Local 2004*.

9. Vid. el trabajo de L. MARTÍN REBOLLO, “Cantabria”, en *Informe comunidades autónomas 2004*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2005.

## **6.6. El gobierno local en la reforma del sistema de las autonomías territoriales**

### **6.6.1. Los presupuestos, el contexto y los procedimientos (I): la reforma constitucional**

En el momento presente, diversos factores de índole política han delineado un horizonte de reformas institucionales de gran calado. Reformas que comprenden desde la proyectada reforma de la propia Constitución y pasan por toda la dinámica de reforma de los estatutos de autonomía, iniciada con el Proyecto de nuevo estatuto político para la Comunidad Vasca aprobado por el Parlamento Vasco, la reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana y la elaboración de un nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña, para llegar a la anunciada reforma de la legislación básica de régimen local.

No corresponde a este momento la valoración completa de todos estos procesos que se superponen, habida cuenta, sobre todo, del extraordinario alcance de los dos primeros –Constitución, estatutos– que excede abiertamente el campo de lo local. Pero es imprescindible analizar cuál es el papel que asume el gobierno local en dichos procesos reformadores, puesto que éstos lo son de elementos normativos de primer orden que en definitiva enmarcan la posición de los entes locales en el conjunto del cuadro institucional.

Tampoco puede entrarse en este momento en el debate –tan necesario, por lo demás– respecto del orden que deben seguir las reformas, dentro de la lógica institucional, que a menudo no se corresponde con la agenda política marcada por los gobiernos y los partidos. Aunque sí puede decirse, e insistiré luego, que en todo caso han de ser procesos coordinados entre sí.

La reforma constitucional, como se sabe, ha sido circunscrita por el Gobierno a cuatro aspectos bastante concretos y delimitados. En lo que se refiere a las autonomías territoriales, la reforma se cifra en la eventual inclusión de la enumeración de las comunidades autónomas en la propia Constitución –lo que significa despejar ya un importante elemento de Derecho transitorio ya consumado, consecuencia del principio dispositivo– y en la reforma del Senado. No entraré en la valoración de tal delimitación, sobre la que se han alzado, a posteriori, varias voces reclamando la necesidad de reformar todo el título VIII. Respecto de la segunda y trascendental cuestión, la del Senado, cuya resolución resulta esencial para el adecuado funcionamiento del Estado autonómico, y sin entrar en todas



las posibles propuestas, en cuanto a composición y funciones, que desde hace años se vienen planteando, debe señalarse que algunas afectan de manera directa a los gobiernos locales.

En efecto, coincidiendo con algunas posiciones políticas explicitadas hace ya tiempo, la FEMP, en el “decálogo del municipalismo del siglo *xxi*” incorporado a la Carta de Vitoria proclamada en noviembre de 2004 con motivo del veinticinco aniversario de los ayuntamientos democráticos, reclama que hay que garantizar la representación de los poderes locales en el Senado, ya que para que el mismo pueda desarrollar su identidad de Cámara de representación territorial que le confiere el artículo 69 de la CE, su composición debe ser fiel reflejo de la estructura territorial del Estado, que según el artículo 137 está compuesta por municipios, provincias y comunidades autónomas. Y la FEMP equipara esta integración territorial con la que se hizo al fijar la representación del Reino de España en el Comité de las Regiones de la Unión Europea.

Parece que no va en esta línea la preocupación del Gobierno y, en general, de las demás fuerzas del arco parlamentario. Incluso diversas entidades municipalistas de ámbito autonómico se han mostrado escépticas sobre la propuesta realizada. No obstante, es cierto que está por resolver la cuestión de la representación local en las instituciones generales, que siempre se ha limitado a lo administrativo y no se ha reflejado en el nivel político constitucional. Sólo con la introducción del conflicto constitucional en defensa de la autonomía local se ha dado un primer paso en este sentido. Posiblemente, algún tipo de participación de exponentes del gobierno local en el Senado, aunque no integren su composición, puede ofrecer alguna virtualidad (piénsese en la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, como primer paso, posibilista, para una ulterior reforma en profundidad).

En el sentido de lo acabado de señalar, puede llamarse la atención sobre el proceso de reforma constitucional que tiene lugar en Italia, cuyo proyecto de ley de reforma ha sido aprobado por el Senado y por la Cámara (2004) y está aprobado en segunda lectura en el mismo Senado (20 de marzo de 2005). En lo que aquí interesa, dejando de lado cantidad de cuestiones que requerirían un cierto detenimiento para valorar el significado y alcance de las propuestas,<sup>10</sup> indiquemos que la reforma del artículo 57 de la Constitución italiana propone que junto a

10. *Vid.* los trabajos de Luciano Vandelli en el *Anuario del Gobierno Local 2004*.

los senadores elegidos por sufragio universal sobre la base de circunscripciones regionales, también “participan en las actividades del Senado federal de la República, sin derecho de voto, representantes de las regiones y de las autonomías locales”. Para ello, se establece que cada asamblea legislativa regional designa un representante y otro más es designado por cada Consejo de las Autonomías Locales, que es el órgano que dentro de cada región representa a municipios y provincias, y al que me refiero con mayor detalle más adelante.

Junto a ello, se prevé que las regiones puedan emitir un informe sobre determinados proyectos de ley que estén en tramitación en el Senado federal, habiendo oído al respectivo Consejo de las Autonomías Locales (artículo 64). En fin, también el Senado aparece como sujeto de la “coordinación interinstitucional” con los municipios, provincias, ciudades metropolitanas y regiones (artículo 129).

### 6.6.2. Los presupuestos, el contexto y los procedimientos (II): la reforma estatutaria

Descendiendo de nivel de intervención reformadora, se plantea la cuestión que a mi entender resulta más decisiva: determinar el lugar que ocupa el gobierno local en el proceso de reforma de los estatutos de autonomía, o lo que es lo mismo, cuál es el papel de los estatutos en el proceso de reforma del gobierno local. Y resulta decisivo, creo yo, porque despejar esta cuestión es prioritario, desde la lógica política y la del sistema de fuentes, para poder determinar luego el ámbito que corresponde al legislador ordinario, tanto al legislador del Estado, en la eventual reformulación de la Ley de bases de régimen local, como al legislador autonómico.

En este sentido, desde hace tiempo vengo sosteniendo que en nuestro ordenamiento existe un verdadero “déficit estatutario” en la regulación del régimen local, y que sólo el Estatuto es el tipo normativo adecuado para determinar con garantía los elementos definidores de la autonomía local, debido a que es la única norma capaz de imponerse al mismo tiempo al legislador estatal y al autonómico.<sup>11</sup> Déficit estatutario en los dos sen-

---

11. *Vid.* entre otros trabajos, T. FONT, “La nueva posición del gobierno local en el Estado de las autonomías”, en *Informe comunidades autónomas 1998*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1999, y en “La reconstrucción jurídica de la autonomía local: El gobierno local y la reforma de los estatutos”, en *Anuario del Gobierno Local 2003*, p. 40. Ahora en los capítulos 1 y 5 de este libro.

tidos: en la regulación institucional del gobierno y la administración local, que incluye, entre otros extremos, la determinación del núcleo mínimo de las competencias municipales; y en la asunción estatutaria de competencias por parte de las comunidades autónomas en la materia de régimen local.

Ciertamente, la dificultad de ensamblar procedimientos es notable. Las reformas estatutarias obedecen a ritmos diversificados, mientras que una intervención sobre la legislación básica estatal responde a un único impulso que puede no coincidir con los tiempos estatutarios. Así pues, la reforma del régimen local deberá transcurrir probablemente de forma simultánea por dos vías, la estatutaria y la legal –tanto para la reforma de la LBRL como de la LOREG– acompañándose la una a la otra, y debiéndose admitir necesariamente de entrada que una reforma de la legislación básica podría ir quedando parcialmente desplazada de forma sobrevenida por ulteriores reformas estatutarias. Creo que puede aplicarse al caso la teoría de los vasos comunicantes: sometida a dieta de adelgazamiento la LBRL, todo el peso que pierda puede redundar en el robustecimiento de la densidad normativa de los estatutos en relación con el gobierno local y de mayores competencias autonómicas al respecto.

En la clausura del Foro de las Ciudades, los actos organizados por la FEMP para conmemorar los veinticinco años de ayuntamientos democráticos, el presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero declaró: “Soy partidario de asumir el reto –que sin duda lo es– de contemplar y acometer las reformas que puedan afectar a nuestro modelo territorial desde una visión global; una visión que permita atender mejor a los necesarios equilibrios entre todos los interlocutores, políticos e institucionales. Si en un primer momento, tras la transición, el gobierno local esperó su regulación a que se aprobaran los estatutos de autonomía, creo que esta vez sería muy positivo que, a ser posible, llegáramos todos juntos y a tiempo.”

Por tanto, debe insistirse, creo, en que “no hay dinámica posible de Pacto Local, en el sentido de impulso político decisivo para reforzar el papel del sistema de gobierno local, si no es a través de la ‘elevación de rango’ de la regulación jurídica de los elementos definidores esenciales del sistema”, y que el Estatuto es la única norma capaz de ejercer supremacía sobre el resto y dar cumplimiento a la Recomendación del Consejo de Europa 121 (2002) sobre la democracia local y regional en España, que aboga por una mayor “regionalización” del régimen local y

por una mayor garantía del principio de subsidiariedad en los estatutos de autonomía.<sup>12</sup>

### 6.6.3. La reforma de la legislación básica: la perspectiva del *Libro blanco sobre la reforma del gobierno local*

Las anteriores apreciaciones coinciden con las que parecen orientar los principales ejes del debate presente. En efecto, el Ministerio de Administraciones Públicas ha elaborado un libro blanco para la reforma del gobierno local –del cual queda excluida, de entrada, la financiación de los entes locales–, cuya redacción inició mediante la Orden de 27 de julio de 2004, por la que se constituye la comisión para la elaboración de este *Libro blanco sobre la reforma del gobierno local*. La Orden establece en su artículo segundo que el cometido de la comisión es el análisis de la situación del gobierno y la administración local en España, efectuando las propuestas necesarias para su reforma de acuerdo con el criterio de fortalecimiento del principio de subsidiariedad y de la democracia local. Parece, pues, que el objetivo es de amplio alcance y debería permitir abordar todas las perspectivas e instrumentos de análisis y propuestas, de manera que se pueda apreciar el papel y posibilidades que corresponden a cada uno de los distintos procesos reformadores, constitucionales, estatutarios y legislativos en sus diversos niveles.

A pesar de ello, en el preámbulo de la Orden se adopta una posición algo más acotada, circunscrita al objetivo de la formulación de una nueva ley de bases del gobierno y la administración local, para lo cual deberá analizarse el alcance que debe tener la regulación básica como mínimo común denominador regulador. Ahora bien, entiendo que no cabe duda que un tal propósito no puede alcanzarse de forma correcta si no se inscribe en el más amplio proceso de reformas señalado.

A inicios de 2005 estaba concluido el primer borrador, dispuesto para un periodo de información y debate que ya se ha efectuado en muy diversos ámbitos, y posteriormente se ha hecho pública su versión definitiva.<sup>13</sup> En este momento no interesa tanto entrar en el análisis del contenido del

12. Así lo he señalado en “La reconstrucción jurídica de la autonomía local”, *op. cit.* Vid. el texto completo de la Recomendación en el *Anuario del Gobierno Local 2003*, p. 357 y ss., con una introducción de Marc Marsal. En el *Anuario del Gobierno Local 2002*, vid. el Informe que precedió a la Recomendación, presentado por F. Merloni, p. 357 y ss.

13. Vid. el texto del *Libro blanco para la reforma del gobierno local en España* en [www.map.es](http://www.map.es).

documento como en la perspectiva que se adopta para su formulación. En cuanto a los criterios de fondo, y de acuerdo con su orden reguladora, la comisión para la elaboración del *Libro blanco sobre la reforma del gobierno local* “deberá inspirarse en el acervo europeo en la materia, recogido sustancialmente en las recomendaciones y convenios del Consejo de Europa”. Ello nos debiera remitir, de entrada, hacia la perspectiva de la citada “regionalización” del régimen local y la garantía de la subsidiariedad en los estatutos, según la citada Recomendación 121 (2002).

En el *Libro blanco* se recoge también la citada intención de elevar de rango la determinación de las competencias locales, aunque se concreta en una pretendida “elevación de la Ley de bases para hacer efectiva la función constitucional del legislador local y su integración, junto con los estatutos de autonomía, en el bloque de la constitucionalidad local”. No obstante, también hay que decir que ésta es prácticamente la única referencia sustantiva que hace el *Libro blanco* al papel de los estatutos de autonomía en la reforma del gobierno local. Ello sin duda ayuda a delimitar el alcance que se pretende otorgar al proceso de reforma, pero también es cierto que no se recoge expresamente la idea antes aludida de que es oportuno abordar de forma conjunta y global las reformas estatutarias y las de la legislación básica.

En línea con lo ya destacado en otras ocasiones, igualmente se recuerda que puede existir un específico anclaje estatutario (STC 109/1998) para excepcionar el régimen básico aplicable a todas las comunidades autónomas, en la materia de régimen local.<sup>14</sup> La perspectiva adoptada, en la que se inscribe esta referencia al papel de los estatutos, es, no obstante, la de partir del principio de que según la jurisprudencia constitucional el artículo 149.1.18 de la CE permite la “instauración” de un “modelo local común”. La introducción del concepto mismo de “modelo” en este contexto es de por sí bien significativa. Un modelo que, aun así, “no ha cerrado completamente el paso a que junto al régimen general establecido por la normativa básica convivan determinadas peculiaridades autonómicas”.<sup>15</sup>

Las posibilidades de análisis abiertas son, con todo, ciertamente amplias. Ya que pudiendo existir anclaje estatutario, pudiendo “tolerarse” peculiaridades autonómicas,<sup>16</sup> el proceso de debate iniciado debería

---

14. Entre otros, he insistido en ello en T. FONT, “La reconstrucción jurídica de la autonomía local: El gobierno local y la reforma de los estatutos”, en *Anuario del Gobierno Local 2003*, p. 40.

15. *Ibidem*, p. 22.

16. Es otra de las expresiones recogidas en el texto del *Libro blanco*.

incluir la determinación del alcance que a todo ello cabe otorgar a la luz de la Constitución. Ésta constituye el único límite real a considerar en un proceso que contempla –que debiera contemplar– la reforma de los estatutos de autonomía. En este contexto y desde esta perspectiva, pueden adelantarse algunas ideas iniciales al respecto.

## **6.7. Los estatutos de autonomía en la reforma del gobierno local (I): aspectos institucionales**

¿Qué pueden decir los estatutos de autonomía sobre el gobierno y la administración local? Antes de entrar en ello, quiero recordar que cuando se debate sobre la densidad normativa que debe tener el Estatuto en relación con esta cuestión, es decir, el grado de detalle con que debe regularse el régimen local en los estatutos, hay que tener en cuenta dos facetas. Por un lado, que en efecto es cierto que a mayor regulación estatutaria queda menor libertad al legislador ordinario, lo cual justificaría una regulación mínima del Estatuto que consienta una mayor posibilidad de opciones por parte de la ley autonómica. Pero, por otro lado, también debe considerarse que el gran déficit en la protección de la autonomía local es precisamente la falta de parámetros supralegales con los que juzgar la constitucionalidad de la ley; por lo que, desde esta perspectiva, a mayor regulación estatutaria –y según cuál sea su contenido– mayor garantía de la autonomía local frente al legislador.

### **6.7.1. El municipio como elemento del sistema institucional de la comunidad autónoma**

El Estatuto de autonomía, como norma institucional básica de la comunidad autónoma, regula, entre otros extremos, sus instituciones de autogobierno. El punto de partida es el de considerar que el municipio forma parte del sistema institucional de la comunidad autónoma y así tiene que ser tratado en el Estatuto. Me apresuro a aclarar que ello no significa en absoluto, en contra de lo que alguien pudiera interpretar, que el municipio “pertenece” a la comunidad autónoma. Sino, más bien, que se relaciona preferentemente, y con mayor naturalidad, con las instituciones autonómicas, como ya señalara hace años el Tribunal Constitucional, y como es absolutamente natural en los sistemas de corte federal. En este sentido puede parecer algo equívoca, a mi entender, la declaración contenida en la Carta de Vitoria aprobada por la FEMP en noviembre de 2004,

según la cual “los poderes locales son parte integrante del Estado y conforman uno de los tres niveles de su estructura administrativa, gozando de plena autonomía en las funciones que les son propias y no siendo en ningún caso instituciones de ámbito autonómico”. Claro que son parte integrante del Estado, como también lo son las comunidades autónomas.

Lo que aquí se sostiene es que la comunidad autónoma, de acuerdo con la Recomendación del Consejo de Europa, ha de ser la primera implicada en la garantía de la autonomía municipal, y para ello el Estatuto de autonomía le debe atribuir la adecuada posición institucional y los poderes correspondientes, que no puede mantenerse la ecuación hasta ahora sostenida, de que sólo al Estado le corresponde la garantía de la autonomía local, en virtud de sus competencias básicas en materia de régimen de las administraciones públicas.

Al mismo tiempo, el municipio es la institución básica de identificación y de participación política de los ciudadanos, y por esto tiene que disfrutar de la autonomía garantizada por la Constitución y por el propio Estatuto para regular, gestionar y satisfacer los intereses de los ciudadanos. En este sentido, el Estatuto debe declarar que el municipio es la entidad básica de la organización territorial de la comunidad autónoma y que es instrumento esencial de participación de la comunidad local en los asuntos públicos.

Asimismo, el Estatuto debe reconocer y amparar la autonomía de los municipios garantizada por la Constitución, precisando que se hace de acuerdo con los principios de subsidiariedad, de proporcionalidad, de diferenciación y de máxima proximidad a los ciudadanos, principios reconocidos en la Carta Europea de la Autonomía Local. Por otro lado, el Estatuto también debe declarar que dentro del respeto a la autonomía de los municipios y a los citados principios de subsidiariedad, proporcionalidad, diferenciación y máxima proximidad a los ciudadanos, la comunidad autónoma promueve una actuación coordinada de los entes locales, con el fin de garantizar el equilibrio, la solidaridad y la equidad entre todos los territorios de la comunidad autónoma. Con ello se habilita para que el legislador incida en la posición de los municipios, pero al mismo tiempo se delimita la finalidad que la puede justificar.

Cuestión distinta es la regulación de las instituciones supramunicipales, en particular de la provincia en las comunidades autónomas pluriprovinciales, que deben configurarse mucho más libremente con funciones de cooperación municipal y de descentralización de la comunidad autónoma. En este campo se debe reconocer una capacidad de configura-

ción estatutaria mucho más amplia que en relación con la institución municipal.

### **6.7.2. Garantía de la autonomía municipal**

La garantía de la autonomía municipal debe concretarse, en primer lugar, en la declaración de que el Estatuto, en términos parecidos a los utilizados por la Carta Europea de la Autonomía Local, garantiza el derecho y la capacidad efectiva de los municipios para ordenar y gestionar libremente una parte importante de los asuntos públicos, a través de órganos propios y bajo su responsabilidad, así como el derecho y la capacidad de intervenir con efectividad en aquellas otras decisiones que les afecten. Para ello, los municipios ostentan potestades y competencias en los términos establecidos en el propio Estatuto y en las leyes.

Por otro lado, el Estatuto puede fijar un estándar determinado de autonomía, declarando que los acuerdos y las resoluciones de los municipios de la comunidad autónoma no pueden ser objeto de control de oportunidad por ninguna otra administración, y que sólo pueden ser susceptibles de control de legalidad por la jurisdicción competente, en los términos establecidos en el propio Estatuto y en las leyes. De este modo, se puede “congelar” un determinado nivel de control constitucionalmente admisible, ya que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el que ahora está fijado en la LBRL bien pudiera ser modificado y llevado a un nivel de mayor injerencia sobre las actuaciones municipales. Como cláusula de cierre, podría recordarse la declaración, procedente del ordenamiento autonómico de Cataluña bajo el Estatuto de 1932, de que los municipios de la comunidad autónoma gozarán, como mínimo, del mismo nivel de autonomía que los del resto del Estado.

### **6.7.3. Principios de subsidiariedad, diferenciación y autonomía y suficiencia financieras**

El Estatuto de autonomía puede concretar el contenido del principio de subsidiariedad, señalando que corresponde preferentemente a los municipios las funciones de gobierno y administración en todas aquellas materias que los afectan, funciones que pueden ejercer si es preciso de manera asociada. En las materias sobre las que la comunidad autónoma tiene reconocida capacidad legislativa, las leyes habrán de determinar qué funciones corresponden a las instituciones de la comunidad autónoma (o a otros entes locales), cuando por razón de su dimensión o de los efectos



de la actividad de que se trate requieran un tratamiento unitario o los objetivos pretendidos puedan obtenerse mejor por la actuación de la comunidad autónoma.

Para la garantía de este principio, los proyectos y proposiciones de ley que se sometan a debate en la asamblea legislativa de la comunidad autónoma habrán de incluir la fundamentación suficiente del respecto del principio de subsidiariedad, aportando indicadores cuantitativos y cualitativos respecto de su incidencia sobre las competencias e intereses locales.

Se ha criticado que los procedimientos previstos en el protocolo anejo al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, dirigidos a garantizar el respeto de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad, son de extrema complejidad para su efectiva aplicación. Es posible que ello sea así en el ámbito y nivel de relación entre las instituciones europeas y los estados miembros y sus instituciones regionales. Pero no cabe duda que la introducción de este tipo de mecanismos y su adaptación al ámbito del legislador autonómico en relación con los entes locales ofrece muchas más posibilidades prácticas y efectivas, por razón de dimensión, de proximidad, de interrelación, de mayor conocimiento, etc.

En cuanto al principio de diferenciación, el Estatuto debe declarar que las leyes que afectan el régimen jurídico, orgánico, competencial y financiero de los municipios han de tener en cuenta necesariamente sus diferentes situaciones demográficas, geográficas, de dimensión, funcionales, organizativas y de capacidad de gestión, con el fin de asegurar la igualdad substancial de los ciudadanos en la satisfacción de sus intereses, en el ejercicio de sus derechos y en el acceso a los servicios públicos y de interés general. Puede contener la previsión de que la ley puede establecer regímenes especiales para determinados tipos de municipios con las finalidades señaladas. En cualquier caso, el criterio demográfico no puede ser el único, como en la realidad ahora sucede, que señale las posibilidades de actuación diferenciada. También la voluntad municipal de actuación, esto es, el compromiso de programación y, si procede, de cofinanciación de determinadas políticas, es un factor determinante para un trato diferencial.

En relación con el principio de autonomía y suficiencia financieras, el Estatuto debe garantizar el derecho de los municipios a regular sus propias finanzas, en el marco de la ley, y a disponer de recursos suficientes para el ejercicio autónomo de sus funciones y competencias. La comunidad autónoma debe asegurar la atribución de recursos propios a los municipios y su participación en los tributos de la comunidad autónoma,

de acuerdo con criterios de equidad, solidaridad y eficiencia, y no únicamente a través de planes de obras y servicios finalistas, sino por medio de fondos de cooperación incondicionados.

#### **6.7.4. Las competencias municipales**

Es capital determinar si el Estatuto debe contener disposiciones sobre las competencias municipales. Se ha señalado frecuentemente la imposibilidad real de la Ley de bases de régimen local para imponerse al legislador sectorial en virtud del juego de los artículos 2 y 25, debiendo acudir a los artículos 26 y 86, referidos a servicios, para hallar verdaderas garantías, aunque formuladas, no obstante, en términos de obligaciones o de reservas. Y la cláusula del artículo 2.2, para imponerse al legislador autonómico, hubo de ser objeto de un fallo interpretativo en la STC 214/1989. En la medida que los estatutos asuman ellos la garantía de la autonomía local, pueden ir desplazando paulatinamente la función de la Ley de bases de determinar ámbitos competenciales municipales, con la virtualidad de que el Estatuto sí que se impone sin ninguna sombra de dudas, sobre el legislador sectorial, tanto estatal como autonómico.

Si se admite lo anterior, los estatutos debieran incluir la declaración general de que los municipios tienen, dentro del marco de la ley, plena capacidad para ejercer libremente su iniciativa y prestar toda clase de servicios en todo aquello que contribuya a la satisfacción de los intereses de la comunidad local, sin otro límite que el respeto a la ley y a las competencias que estén atribuidas a otras administraciones.<sup>17</sup> En este caso, no obstante, los municipios pueden ejercer competencias complementarias a las desarrolladas por dichas administraciones. A partir de ahí, cabe incorporar un listado de los ámbitos materiales que son competencia propia de los municipios y en las cuales han de ejercer funciones de gobierno y administración, en el marco establecido por las leyes. Sería lógico incluir las que ya hoy constan en la LBRL, superando los anacronismos que aún perviven, y puede ser conveniente precisar mejor las facultades o potestades y campos de actuación que configuran cada materia. Además, hace falta concretar los servicios sociales, sanitarios y educativos, e incorporar con mayor garantía nuevos ámbitos de intervención municipal en las políticas de ocupación, de vivienda, de inmi-

17. La cláusula general en estos términos ha sido analizada entre otros por J.L. CARRO, "La cláusula de competencia municipal", en *Anuario del Gobierno Local 1999/2000*, p. 37-60.

gración, de telecomunicaciones, de tecnologías de la información y del conocimiento, etc.

Además, el Estatuto puede determinar que los municipios ejercen también las competencias que les delegan o encomiendan la comunidad autónoma o otras entidades locales en los casos y términos que establezca la ley, que en todo caso deberá garantizar la correspondiente financiación.

Por lo que se refiere a las entidades supramunicipales, el Estatuto debe establecer que además de ostentar sus competencias propias de cooperación municipalista y las que les delegan los mismos municipios, se configuran como administración indirecta de la comunidad autónoma, que les delega o encomienda normalmente el ejercicio de sus propias competencias. La vieja construcción de la llamada administración indirecta debe actualizarse en sede estatutaria.

#### **6.7.5. La potestad normativa de los municipios**

Formalizando lo que ya va siendo asumido por la jurisprudencia constitucional y ordinaria, por la doctrina y por el propio legislador de la “modernización”, el Estatuto debe garantizar que los municipios tienen potestad normativa para regular la organización y el ejercicio de las competencias que les corresponden, y que pueden tipificar infracciones y establecer sanciones, de acuerdo con los criterios establecido por la ley.

Más en general aún, y para despejar toda duda acerca del pretendido alcance de un reserva general de ley, cabe precisar que las normas municipales pueden ordenar la actividad de los particulares, imponiendo obligaciones, limitaciones y prohibiciones, siempre dentro del marco establecido por ley, esto es, sin infracción de la ley.

Por su lado, también debe declarar que los municipios adoptan las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de la normativa emanada de las instituciones europeas, del Estado y de la comunidad autónoma. En fin, cabe incluir la regla de que las normas reglamentarias que apruebe el Gobierno de la comunidad autónoma en materias de competencia municipal tendrán carácter supletorio de las que aprueben los mismos municipios.

#### **6.7.6. La organización y actuación de los municipios. El sistema electoral local**

El Estatuto puede incorporar el contenido básico del principio de organización democrática, según el cual el gobierno y la administración autónoma de los municipios corresponde al respectivo ayuntamiento, formado por el

alcalde o alcaldesa y por los concejales, y que la ley puede prever otros órganos representativos y ejecutivos que en ningún caso pueden afectar el carácter democrático del gobierno y de la administración municipal. Ciertamente, el Estatuto no debería imponer “modelos” organizativos, sino preservar principios y criterios a respetar por el legislador, pero es a éste a quien corresponde ordenar la “forma de gobierno” municipal.

Además del contenido principal que el Estatuto puede expresar sobre este extremo, la comunidad autónoma puede asumir competencias en materia de régimen electoral local, que en todo caso deben respetar el principio de que el alcalde es escogido por los concejales o por los vecinos, lo que está estrechamente ligado a la determinación de la forma de gobierno local. ¿Es constitucionalmente obligado un sistema único como el hoy establecido en la LOREG? ¿Pueden las comunidades autónomas ostentar competencias sobre el régimen electoral local?

Al respecto, debe recordarse que ciertamente el Tribunal Constitucional incluyó en el ámbito del artículo 81 de la CE el sistema electoral a que hace referencia el artículo 140 de la CE, según la STC 38/1983, de 16 de mayo, lo que daría pie a la formulación de la LOREG de 1985 en los términos en que se hizo. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que en esa misma sentencia 38/1983, el Tribunal Constitucional también había admitido que los estatutos de autonomía pueden incorporar normas singularizadas y asumir competencias en la materia de elecciones locales. Y, en el mismo sentido, se pronunció la STC 132/1983. La STC 38/1983 dice claramente que “el alcance y el contenido del ‘régimen electoral general’, según la expresión del artículo 81.1 de la CE viene dado por aquello que resulta del bloque de la constitucionalidad formado, de acuerdo con el artículo 20 de la LOTC, por la propia Constitución y los estatutos de autonomía”.

En consecuencia, en un proceso de reforma estatutaria no es de descartar que las comunidades autónomas puedan asumir competencias sobre el sistema electoral local, dentro del respeto a lo que es el derecho común electoral o disposiciones comunes fijadas por el Estado para todas las elecciones por sufragio universal. Así, es propio del Estado la regulación del derecho al sufragio, la administración electoral, el censo, procedimientos, recursos, esto es, los elementos de garantía del derecho fundamental; pero pudiera ser asumido en los estatutos y regulado por las comunidades autónomas un conjunto de cuestiones específicas de las elecciones locales vinculadas a la determinación del sistema de elección de los concejales y del alcalde, tales como: la determinación de las circunscripciones electorales

para las elecciones municipales –por ejemplo, el tema de los distritos en las ciudades–, la composición del ayuntamiento, esto es, el número de concejales de cada municipio, el sistema de elección del alcalde. Y, por supuesto, los casos de sufragio indirecto o de segundo grado para la composición de los demás entes locales quedan mucho más vinculados a los aspectos estrictamente organizativos, que pueden requerir tratamientos diferenciados según los distintos territorios.

Piénsese que esta distribución competencial en materia de elecciones locales es una cuestión pacífica en los sistemas federales, como el alemán<sup>18</sup> o el austriaco. A título de ejemplo reciente, la sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Austria de 30 de junio de 2004 confirma la competencia del Estado federado de Viena para la regulación de las elecciones en los distritos de Viena, quedando para la Federación la determinación del derecho al sufragio, en este caso, de los extranjeros; lo que, por cierto, no ha dejado de ser valorado por la doctrina como una interpretación excesivamente restrictiva por parte del Tribunal.<sup>19</sup>

Incluso en sistemas descentralizados de nuevo cuño, como el resultante de la *devolution* a Escocia, a partir de la Scotland Act de 1998, la materia del sistema electoral local es de la competencia exclusiva del Parlamento Escocés. Y éste ha adoptado ya varias leyes en la materia, entre ellas la *Scottish Local Government (Elections) Act* de 2002, para hacer coincidir las elecciones locales con las regionales; la *Local Government in Scotland Act* de 2003, de alcance más general, y no sólo electoral; y la *Local Governance (Scotland) Act* de 2004, referida al sistema electoral, que es regulado en su totalidad y que entre otros aspectos introduce el método del voto preferencial auspiciado por los liberales, diferenciándose así del resto de elecciones municipales del Reino Unido (y aproximándose al de Irlanda del Norte, regulado, no obstante, por ley nacional).

En cuanto al principio de la organización democrática municipal, cabe incluir, en fin, entre las competencias de la comunidad autónoma la de regular y fomentar los instrumentos de participación ciudadana y, en su caso, la de regular y autorizar los referéndums y las consultas populares municipales. Téngase en cuenta, en este sentido, que estas fórmulas de

---

18. Vid., en *Anuario del Gobierno Local 2004*, el trabajo de Silvia Díez sobre “La elección directa del alcalde en Alemania”.

19. P. PERNTHALER y otros, “El federalismo austriaco en el año 2004”, en *Informe comunidades autónomas 2004*, Instituto de Derecho Público, 2005.

democracia directa municipal no son ninguna de las “distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución” cuya regulación el artículo 92.3 de la CE de la reserva a una ley orgánica. Como se sabe, en la actualidad están reguladas en el artículo 71 de la LBRL, que ya prevé la competencia legislativa de las comunidades autónomas, e incluye una autorización del Gobierno, que no es constitucionalmente exigible para estos casos, por más que el Estado disponga de competencia exclusiva para otorgar dicha autorización una vez prevista por la ley.

En relación con los demás aspectos de la organización municipal, de naturaleza más administrativa, no se observa dificultad en que la regulación de los órganos complementarios pueda corresponder a las comunidades autónomas, dentro del respeto a lo que, en su caso, pueda ser básico y común a la organización de todas las administraciones públicas.

En cuanto a la actuación de los municipios, puede incorporarse, entre otros, el principio de actuación cooperativa, según el cual los municipios tienen el derecho a asociarse con otros y a cooperar entre ellos y con otras entidades públicas para el ejercicio de sus competencias y la prestación de sus servicios, así como para realizar tareas de interés común. A estos efectos pueden establecer mancomunidades, convenios, consorcios y otras formas de actuación conjunta. Lo importante de este tipo de reconocimiento es el de incorporar la garantía de que la ley no puede limitar este derecho si no es para garantizar la autonomía de las demás entidades que la tengan reconocida. Se trataría así de evitar actuaciones como las ya efectuadas en momentos precedentes, en el sentido de restringir dicha capacidad asociativa para contenerla dentro de determinados márgenes territoriales y funcionales con el objetivo de preservar el espacio atribuido a entes de nueva creación pero sin ningún tipo de implantación fáctica.<sup>20</sup>

#### **6.7.7. Relaciones entre la Administración de la comunidad autónoma y la Administración local**

Parece claro que las relaciones entre las comunidades autónomas y los entes locales de su territorio no pueden quedar ajenas a una regulación estatuta-

---

20. Me refiero, por ejemplo, a las leyes catalanas de organización comarcal de 1987, que limitaban las posibilidades de las mancomunidades y consorcios con el objeto de que no aparecieran como alternativas reales y voluntarias a las nuevas comarcas establecidas por ley. *Vid.* mi trabajo “La comarca y las estructuras del gobierno local”, en R. Gómez-Ferrer (dir.), *La provincia en el sistema constitucional*, Madrid, 1991.

ria. El Estatuto debe establecer la regla general de que la Administración de la comunidad autónoma y las entidades locales fundamentan sus relaciones recíprocas en los principios de lealtad institucional y de colaboración mutua. Se facilita la información necesaria para el ejercicio de las respectivas competencias y, al ejercerlas, tienen en cuenta la totalidad de los intereses implicados. Con la finalidad de hacer efectiva la cooperación pueden establecer convenios, consorcios y otras formas de actuación conjunta.

Asimismo debe prever la existencia de un órgano bilateral de colaboración permanente entre la Administración local y la Administración de la comunidad autónoma. La ley determina su composición, que es paritaria, su organización y sus funciones. Esta comisión o conferencia informa preceptivamente los anteproyectos de ley, proyectos de disposiciones de carácter general, planes y programas de actuaciones administrativas generales que haya de aprobar el Gobierno y que afecten a la Administración local. Sin perjuicio de lo anterior, el Estatuto debe garantizar el derecho de los municipios, directamente o a través de sus entidades representativas, a intervenir de manera efectiva, con tiempo suficiente y de manera adecuada, en los órganos y en los procedimientos normativos y administrativos que los afectan. En tales casos, de acuerdo con el principio de primacía de la voluntad municipal en los asuntos de su competencia, la voluntad expresada por el municipio afectado tendrá que ser tenida en cuenta para la resolución del procedimiento, y aquella voluntad prevalecerá si no es contradicha de forma expresa y motivada.

Las audiencias a los municipios en el procedimiento legislativo están reguladas en las constituciones de algunos *länder* alemanes, como el artículo 71 de la Constitución de Baden-Württemberg, ya desde 1953; y en el artículo 84 de la de Sajonia o el 97.4 de la de Brandenburgo, además de similares previsiones en los *länder* de Baviera,<sup>21</sup> Sarre<sup>22</sup> y Turingia,<sup>23</sup> incorporadas en los años 90. Aun sin previsión constitucional expresa, *de facto*, los municipios participan activamente en los procedimientos legislativos con una influencia decisiva.

En cuanto a las relaciones de conflicto, la comunidad autónoma está

---

21. Artículo 87.3 de la Constitución de Baviera, de 1946, añadido por la Ley de 20 de febrero de 1998 y modificado por la Ley de 10 de noviembre de 2003.

22. Artículo 124, añadido por la Ley de 25 de agosto de 1999.

23. Artículo 91.4, Constitución de 25 de octubre de 1993.

legitimada para impugnar los acuerdos y las resoluciones de los entes locales que vulneren las leyes o excedan de sus competencias. Puede incluirse la cautela de que antes de formalizar un conflicto con una entidad local, el Gobierno de la comunidad autónoma debe solicitar preceptivamente el dictamen del supremo órgano consultivo de la comunidad.

### 6.7.8. El Consejo de Municipios

La ausencia de una determinación constitucional o estatutaria del contenido funcional de la autonomía local –potestades, competencias–, incrementa como sabemos la dificultad a la hora de establecer mecanismos claros de delimitación del papel de la ley en la determinación de las competencias locales. En definitiva, la teoría de la garantía institucional de la autonomía local puede llegar a operar como un límite negativo para el legislador, pero no soluciona en positivo hasta dónde debe llegar la ley en la dotación competencial para considerar satisfecha la autonomía constitucionalmente garantizada. Se hace necesario incorporar nuevos instrumentos para contribuir a otorgar a la ley verdaderamente esa función delimitadora de las competencias locales. En un nivel distinto, pero no tan distante, como es el de determinar el alcance de la legislación básica del Estado, y después de la enjundiosa pero insatisfactoria labor del Tribunal Constitucional de cara a poder establecer un método definitivo para definir en cada caso lo que sea básico, la doctrina ha sugerido que a la postre sólo la intervención de las propias comunidades autónomas, a través de un Senado verdaderamente autonómico, en la definición de lo básico –y por tanto, del propio ámbito de actuación de las comunidades autónomas en estas materias compartidas– puede aportar nuevos medios para resolver la cuestión.<sup>24</sup>

Pues bien, sin ánimo de comparar, y sin perjuicio de las formas de relación interadministrativa clásica, ya sea procedimentales u orgánicas a través de órganos mixtos de colaboración, los estatutos pueden regular un órgano de exclusiva representación de la autonomía municipal, el Consejo de Municipios, con funciones consultivas y de propuesta. Pueden establecer el sistema y los criterios de composición, representación y funcionamiento, garantizando la representación de los distintos territorios y la diversidad demográfica y funcional de los municipios.

24. *Vid.*, entre otros, E. AJA, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, 2ª ed., 2003; y C. VIVER PI-SUÑER, “Valoración de 25 años de autonomía”, REDC, 69, 2003.



Este órgano habría de intervenir con informe preceptivo en la aprobación del presupuesto de la comunidad autónoma y de los proyectos y proposiciones de ley sometidos a debate en la Asamblea legislativa que afecten a la organización local, la atribución y el ejercicio de las competencias locales y su financiación, contribuyendo así a delimitar el campo de actuación de los propios municipios. En caso de desacuerdo de la Asamblea con el informe del Consejo de Municipios, se podrían prever varios mecanismos: que el Parlamento tenga que motivar expresamente la discrepancia del parecer del Consejo de Municipios, o bien exigirse un quórum reforzado para la aprobación del proyecto, especialmente si el informe desfavorable del Consejo de Municipios también se había adoptado por mayoría reforzada.

Más allá de esta primera función, también cabe prever que, en el citado caso de desacuerdo, pero también más en general, el Consejo de Municipios pueda solicitar dictamen del Consejo Consultivo de la comunidad autónoma en defensa de la autonomía local, con independencia del conflicto constitucional previsto en la LOTC. Asimismo, se le puede atribuir al Consejo de Municipios la iniciativa para formular proposiciones de ley, aunque la iniciativa legislativa también se puede atribuir directamente a un determinado número de municipios, con independencia de la posterior intervención del Consejo de los Municipios. Por otro lado, el Estatuto puede atribuir al Consejo de Municipios la potestad de proponer a la Asamblea legislativa la designación de un miembro del Consejo Consultivo, del órgano de fiscalización de cuentas, del Consejo Audiovisual, etc.

En fin, cabe prever que la Asamblea legislativa y el Consejo de Municipios se reúnan en sesión conjunta para tratar cuestiones de común interés y formular un debate sobre el estado de la autonomía local.

Una solución institucional de este tipo no es desconocida en Derecho Comparado. Al margen de otros ejemplos más lejanos, hemos de referirnos a los consejos de las autonomías locales introducidos en Italia por la reforma constitucional de 2001. El artículo 123 prevé este órgano en el seno de cada región, y en la actualidad, los diversos estatutos regionales en fase de reelaboración regulan efectivamente el Consejo de las Autonomías Locales.<sup>25</sup> Las opciones en cuanto a composición y funciones son variadas, pero incluyen tanto las de participación en funciones legislativas como las

---

25. Vid. los trabajos de L. Vandelli en el *Anuario del Gobierno Local 2004*. Además, los diversos estudios incluidos en *Istituzioni del federalismo*, 2004/4, entre ellos "Il Consiglio delle autonomie locali nello Statuto regionale", de Roberto Bin.

de acuerdo y concertación con las regiones. Naturalmente, no es menor la cuestión de si hay que ubicar la participación local en sede parlamentaria o bien en sede del ejecutivo, por lo que habrá que pensar en soluciones adecuadas para ambas exigencias, como puede ser, tal vez, la previsión de un plenario de relación con el Parlamento y de una comisión permanente de relación con el gobierno regional.

Además de las previsiones que se están incorporando a los estatutos regionales italianos, el nuevo proyecto de reforma constitucional, en trámite en el Senado, como se ha dicho ya, prevé que dichos consejos de las autonomías locales designen un senador, con voz y sin voto, igual que lo designan las asambleas legislativas de cada región, para que se incorporen al Senado federal de la República.

Por su parte, en el contexto del sistema federal alemán, donde ya existe una participación procedimental de los municipios en los procesos legislativos de los respectivos *länder*, según se ha dicho, es recurrente la reclamación municipalista de la creación de un “senado municipal” en el seno de los parlamentos de los *länder*.

Esta intervención del municipalismo en relación con el poder legislativo de la comunidad autónoma puede articularse también de otras maneras más internas, como son la previsión de una comisión parlamentaria permanente, a la que son invitados los representantes de los municipios, y que ha de intervenir preceptivamente en los proyectos que afectan la posición de los entes locales, en términos parecidos a los ya previstos en algunas comunidades autónomas para hacer efectiva la participación de la representación de estructuras territoriales propias de la comunidad (por ejemplo, Comisión de Cabildos, en el Parlamento Canario).<sup>26</sup>

### 6.7.9. La defensa de la autonomía local

Se ha señalado a menudo la insuficiencia de la actual regulación del conflicto constitucional en defensa de la autonomía local. La propia Recomendación 121 (2002) del Congreso de Poderes Regionales y Locales del Consejo de Europa así lo confirma. Aquella regulación de 1999 se inscribía en un contexto de temor ante la avalancha de recursos, y se basó en la legitimación colectiva y uniforme. En este segundo aspecto, el del régimen uniforme, lo que es natural para impugnar leyes estatales no lo es

---

26. *Vid.* por todos, ampliamente, el ya citado libro de Marc VILALTA REIXACH, *El Consejo de Gobiernos Locales*, Iustel, 2007.

tanto cuando se trata de impugnar leyes autonómicas, puesto que la distinta estructura demográfica, territorial y dimensional de las diversas comunidades autónomas lleva como consecuencia una distinta capacidad efectiva de los municipios para ejercer su iniciativa en defensa de su autonomía según en qué comunidad autónoma se encuentren.

Pues bien, con independencia de los mecanismos constitucionales y de su necesaria reforma, el Estatuto puede completar los instrumentos de defensa de la autonomía local en relación con la actividad de la propia comunidad autónoma. Así, puede establecer que corresponde al Consejo Consultivo dictaminar si los proyectos y proposiciones de ley que se tramitan en la Asamblea legislativa afectan a la autonomía local garantizada por el Estatuto, ya sea a solicitud del Consejo de Municipios, o de los propios municipios, considerados individual o colectivamente.

Por su parte, también cabe establecer que corresponde al máximo órgano consultivo dictaminar si los proyectos de disposiciones de carácter general, planes y programas de actuaciones administrativas generales que haya de aprobar el Gobierno de la comunidad autónoma afectan a la autonomía local, a solicitud de los municipios individual o colectivamente, sin perjuicio de las demás competencias que le puedan corresponder al órgano consultivo.

#### **6.7.10. Relación con las instituciones de supervisión y control de la comunidad autónoma**

En fin, los estatutos deben mejorar la regulación de las instituciones de supervisión y control propias en su proyección sobre los entes locales. Así, al regular la figura del Defensor del Pueblo autonómico, el Estatuto debe determinar si su actuación de supervisión de la Administración pública en defensa de los derechos de los ciudadanos se proyecta también sobre la actuación de los entes locales. En este caso, y en garantía de la autonomía municipal, el Estatuto tiene que prever que la ley regule los mecanismos de coordinación entre el Defensor autonómico y los defensores cívicos municipales o instituciones equivalentes que se puedan crear en virtud de la potestad de autoorganización de los municipios.

Por otro lado, el Estatuto puede determinar que la función que corresponde al órgano autonómico equivalente al Tribunal de Cuentas en relación con el control y fiscalización económico-financiera de los entes locales se ejercerá con respeto de la autonomía municipal y con el objetivo, entre otros, de garantizar la calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos.

## **6.8. Los estatutos de autonomía en la reforma del gobierno local (II): las competencias de las comunidades autónomas en materia de gobierno y administración local**

Junto a la regulación de carácter institucional que los estatutos de autonomía pueden incluir respecto de los municipios y demás entes locales de su territorio, es evidente que un aspecto fundamental a tener en cuenta es el alcance de las competencias que las comunidades autónomas pueden asumir, mediante la reforma de sus estatutos, en la materia relativa al gobierno y a la administración local. La lógica de los vasos comunicantes, antes señalada, hace que mediante la asunción estatutaria de competencias y su posterior ejercicio por las comunidades autónomas, progresivamente puede ir desplazando el papel de la legislación estatal. En este momento es suficiente apuntar algunas ideas esenciales al respecto, sin que sea posible la exposición pormenorizada de todas las implicaciones que pueden aparecer.

Sirva de contexto general la decisiva aportación de la doctrina constitucionalista, que en los últimos tiempos ha enriquecido sustancialmente los análisis de esta temática al normalizar la consideración de los municipios –y demás entes locales territoriales– como verdaderas instituciones de “gobierno” y no sólo como entidades de “administración”. Y ello tiene sus consecuencias en el ámbito competencial.

Así, por un lado, cabe plantearse la virtualidad del título material “régimen local”, inexistente en el artículo 149.1 de la CE, y reconducido al mismo por la jurisprudencia constitucional, por vía de su inclusión en las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas del número 18. Y ello, en virtud de las remisiones que los propios estatutos efectúan. Así, según el artículo 9.8 del Estatuto de Cataluña, la Generalitat ostenta “competencia exclusiva en la materia de régimen local, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la CE”. Ello es lo que ha condicionado la jurisprudencia constitucional, ya desde la STC 32/1981, de 28 de julio. Al plantearse procesos de reforma estatutaria, las interpretaciones del Tribunal Constitucional fundadas precisamente en los preceptos estatutarios, pierde cierta virtualidad.

En este sentido, Caamaño ha destacado cómo “las bases estatales, por tanto, deben venir referidas no al gobierno local, sino exclusivamente al régimen jurídico de su actividad administrativa. La organización municipal es cuestión que debe corresponder sustancialmente al legislador

autonómico”.<sup>27</sup> En efecto, creo que deben relativizarse las consecuencias derivadas de los conceptos utilizados por la STC 32/1981, y reproducidos, entre otras ocasiones, por la STC 214/1989, y que, por cierto son los únicos a su vez aducidos por el Dictamen 269, de 1 de septiembre de 2005, del Consejo Consultivo de Cataluña, sobre la propuesta de Estatuto. El Tribunal, por un lado, negó en 1981 que el uso de la expresión “régimen jurídico” para designar sólo los procedimientos y el régimen de recursos fuera una práctica legislativa extendida ni un criterio constante y uniforme para todas las administraciones. Lo que es evidente es que con posterioridad, a partir de la Ley 30/1992, y la Ley del Gobierno de 1997 no es posible mantener intacto, sin matices, aquel tipo de fundamentación.

Y por otro lado, el Tribunal afirmó en 1981 que “como titulares de un derecho a la autonomía constitucionalmente garantizada, las comunidades locales no pueden ser dejadas, en lo que toca a la definición de sus competencias y a la configuración de sus órganos de gobierno, a la interpretación que cada comunidad autónoma pueda hacer de este derecho, tanto más cuanto que el mismo no va acompañado, como en otros ordenamientos sucede, de un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a normas con rango de ley”. También aquí es evidente que la simple evolución histórica, con la creación del conflicto en defensa de la autonomía local por la Ley orgánica 7/1999, ha hecho desaparecer de forma sobrevenida la fuerza argumental que en su caso pudiera haber tenido aquella ya antigua sentencia 32/1981. Es decir, repito que la jurisprudencia constitucional hay que manejarla en su contexto histórico-ordinamental, y también en su contexto procesal, esto es, habiéndose pronunciado sobre decisiones del legislador y no del Estatuto.

Por otro lado, también puede acotarse que lo que queda cubierto por el artículo 149.1.18 de la CE es toda aquella regulación básica de las administraciones locales que es común a todas las administraciones públicas, puesto que el sentido teleológico del precepto, avalado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, es la garantía de un tratamiento común a los ciudadanos. El artículo 149.1.18 no prevé que existan unas bases del régimen jurídico de las administraciones locales distintas a las del conjunto de las administraciones públicas. De manera que lo que es

27. Francisco CAAMAÑO, “Autonomía local y Constitución: Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 70 (2004), p. 185.

específico de las entidades locales podría ser asumido por los estatutos de autonomía.<sup>28</sup>

En todo caso, la actualización de las competencias autonómicas, después de veinticinco años de ejercicio de la autonomía y de la propia democracia local, permite avalar un incremento sustancial de la capacidad autonómica de incidir en la ordenación de la Administración local. Los recelos frente a la eventual lesión de la autonomía local por la actuación autonómica deben encontrar en las regulaciones institucionales del mismo Estatuto el primer elemento de protección y garantía.

Así, ya se ha aludido antes a la capacidad de incidencia en el sistema electoral, ligado a la forma de gobierno local. Algo parecido cabe señalar respecto de la determinación de todos los elementos que configuran la organización territorial, incluidas la creación y supresión de municipios y las alteraciones de términos municipales, sobre los que las comunidades autónomas pueden asumir competencias exclusivas. Asimismo, las relaciones intergubernamentales entre la comunidad autónoma y los entes locales, a partir de las previsiones estatutarias al respecto –el “anclaje estatutario” a que aluden la STC 27/1987 y la STC 109/1998– pueden ser objeto de competencia exclusiva autonómica; así como las relaciones de cooperación entre los propios entes locales y de éstos con la comunidad autónoma.

Por otro lado, la regulación de la potestad normativa local y de su procedimiento puede recaer en la competencia exclusiva de las comunidades autónomas. Ya sabemos que esta materia no pertenece al “régimen jurídico de las administraciones públicas” ni al “procedimiento administrativo común”, sino a la materia de “gobierno”: no se regula la potestad reglamentaria en la Ley 30/1992, sino en la Ley del Gobierno, para el del Estado, y en las leyes autonómicas de gobierno, para las mismas. Por lo que, no habiendo título estatal en el 149.1, nada impide a los estatutos incluir esta competencia.

Por su parte, en relación con las instituciones de información y participación ciudadanas, incluidas las consultas municipales, ya se ha indicado que no están incluidas entre las “distintas modalidades de referéndum previstas por la Constitución” reservadas a la ley orgánica, sin perjuicio de la competencia estatal sobre la autorización de aquéllos refrenda.

---

28. Una brillante exposición de esta posibilidad es la de F. VELASCO CABALLERO, “Organización territorial y régimen local en la reforma del Estatuto de Cataluña: Límites constitucionales”, en AA.VV., *Estudios sobre la reforma del Estatuto*

En relación con la organización municipal para la realización de actividades y prestación de los servicios públicos, incluidas las fórmulas instrumentales, también parece claro que no se corresponde con las “bases del régimen jurídico de las administraciones públicas” comunes a todas ellas, y en efecto la LOFAGE afecta sólo a la Administración del Estado. Se ha criticado ampliamente en este sentido a la propia Ley de modernización del gobierno local, por el patente exceso competencial, que una formulación estatutaria más precisa hubiera puesto en evidencia.

No me extendiendo más en estas enumeraciones. La otra cara de la moneda de la asunción estatutaria de competencias, al margen de las que se asumen con carácter exclusivo, la constituye, sin duda, la recuperación del concepto de las bases como principios y criterios generales, sobre todo cuando se trata de la regulación jurídica de una materia y no del establecimiento de una política pública sectorial. Éste, creo, es el reto de una nueva ley de bases del gobierno y la administración local.

En definitiva, la panorámica de reformas en ciernes no es de poco calado. El papel central en la misma lo ocupa la reforma estatutaria, verdadero presupuesto y condicionante de la reforma de la legislación básica, aunque aquélla deba seguir un ritmo singularizado, y ello aconseja un tratamiento conjunto y global que permita coordinar los procesos, con el objetivo de acabar con la dinámica seguida hasta ahora de contraponer la autonomía de las comunidades autónomas a la autonomía local, estando reservada a la legislación básica estatal la función de protección de la autonomía local. Una nueva consideración de los estatutos de autonomía ha de permitir la implicación de las propias comunidades autónomas en esta función de garantía de la autonomía local.

## 7. Estado autonómico y gobierno local: el inicio de un nuevo ciclo<sup>1</sup>

### Introducción

No cabe ninguna duda de que el gran tema que ha centrado la actualidad político-institucional durante el año 2005 ha sido el de la reforma de la organización territorial del Estado, en sus diversos niveles normativos y estructurales: por un lado, reforma constitucional, en cuanto a elementos muy específicos, que habían sido objeto de consulta al Consejo de Estado; por otro lado, el amplio y diversificado proceso de reforma de los estatutos de autonomía, especialmente adelantados en ese año los de la Comunidad Valenciana y de Cataluña, y a los que habrán de seguir inmediatamente los de Canarias y Andalucía; en fin, reforma de la legislación básica de régimen local, en fase de estudio y elaboración pre-legislativa. El panorama, complejo de por sí, se debe completar, además, con la consideración de la actividad interna de las comunidades autónomas respecto de su propia organización local.

Como es natural, en muy buena parte, esta impresión de movimiento en la concepción de la organización territorial trae causa ya de los planteamientos anteriores, que el año pasado anunciábamos como la “apertura de un nuevo ciclo para el gobierno local”.<sup>2</sup> En esta “Valoración general” me limitaré, ahora, a llamar la atención sobre algunos elementos específicos de todo este complejo panorama, algunas claves para el conocimiento y la interpretación, en aquello que específicamente atañe al

---

1. Publicado como “Valoración general” en el *Anuario del Gobierno Local 2005*.

2. T. FONT LLOVET, “El gobierno local en la reforma del Estado de las autonomías”, *Anuario del Gobierno Local 2004*, p. 13.



gobierno local. Por su parte, los diversos estudios contenidos en la presente edición del *Anuario* abordan en profundidad cada una de las distintas facetas implicadas en la actual encrucijada en que se encuentra el gobierno local en España, todo ello dentro del más amplio contexto de la evolución que también se está produciendo en otros países europeos.

Desde luego, lo que ha merecido la atención preferente ha sido el debate estatutario, que aquí interesa en lo que se refiere a su proyección e incidencia sobre la posición del sistema de gobierno y administración local en el conjunto del organización territorial del Estado, de modo que a ello se hará mención especial, aunque, como digo, ya es objeto de otros estudios específicos. Pero antes debemos reseñar otros aspectos.<sup>3</sup>

### 7.1. El mito del Pacto Local y la segunda descentralización

Durante el año 2005 ha continuado la tónica seguida en los últimos años en nuestro sistema autonómico en el sentido de no priorizar políticamente el proceso de descentralización competencial de las comunidades autónomas a favor de los entes locales, el denominado *Pacto Local*, en su fase autonómica, o de segunda descentralización. Desde 1999 se ha incorporado a nuestro bagaje ese *leit motiv*, que hemos seguido, desde entonces, sin que se hayan concretado, no obstante, resultados realmente significativos y políticamente relevantes. Ciertamente, en algunas comunidades autónomas han continuado este año los procesos de estudios previos, negociaciones con las federaciones de municipios correspondientes, como Castilla y León, o la dotación de elementos orgánicos, como la creación en la Comunidad Valenciana, por el Decreto 87/2005, de una comisión interdepartamental para el desarrollo de la segunda descentralización, junto con otra comisión para la mejora de las infraestructuras urbanas municipales. También en esta última comunidad, como en otras comunidades autónomas, se producen diversas delegaciones de competencias en ayuntamientos en materia, por ejemplo, de actividades clasificadas, pero en su conjunto no puede valorarse como la existencia de un proceso descentralizador de envergadura.

En una visión de conjunto, en efecto, parece cada vez más evidente que un verdadero proceso descentralizador en el interior de las distintas

---

3. Algunos de ellos han sido comentados en mi colaboración "La Administración local en las comunidades autónomas", en J. Tornos (dir.), *Informe comunidades autónomas 2005*, Institut de Dret Públic, Barcelona, 2006.

comunidades autónomas no podrá llevarse a cabo por simple voluntarismo político ni por la eventual presión, siempre relativa y mediatizada, de las correspondientes federaciones de municipios y demás entidades locales. Lo realmente decisivo y condicionante va a ser la existencia, o no, de un modelo legalmente obligatorio y vinculante que para ser efectivo debe tener, como aquí se ha sostenido repetidamente, rango estatutario.<sup>4</sup>

## 7.2. Legislación y políticas sectoriales: la conflictividad urbanística

Entre la amplia legislación y actividad sectorial de las comunidades autónomas producida el último año que incide en el ámbito de actuación municipal, podemos citar, rápidamente, la Ley de las Islas Baleares de coordinación de las policías locales, así como la Ley de La Rioja de transportes urbanos por carretera, que prevé las competencias municipales en la materia y establece los mecanismos de cooperación interadministrativa necesarios en este sector.<sup>5</sup>

Pero sin duda es el campo del urbanismo y la ordenación del territorio el que ofrece mayores puntos de contacto, y normalmente de conflicto, entre las comunidades autónomas y los municipios. En este sentido, debe señalarse, por un lado, la aprobación en la Comunidad Valenciana de la Ley 16/2005, urbanística, producida en el contexto de la intervención del Parlamento y de la Comisión europeos frente a la anterior ley de 1994 y la polémica suscitada sobre el papel de los ayuntamientos y de los actores privados, y en concreto la posición del agente urbanizador.

Los conflictos surgidos a raíz del ejercicio de las competencias urbanísticas por algunos ayuntamientos de las zonas del levante y del sur de España encuentran el punto álgido en el caso del Ayuntamiento de Marbella, que requiere la intervención de la Administración autonómica y que llevará, ya en 2006, a la adopción de la medida excepcionalísima en nuestro ordenamiento de disolución del Ayuntamiento, decretada por el Gobierno previa

---

4. Una vez más me remito, entre otros trabajos, a T. FONT, "La nueva posición del gobierno local en el Estado de las autonomías", en *Informe comunidades autónomas 1998*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1999; "La reconstrucción jurídica de la autonomía local: El gobierno local y la reforma de los estatutos", en *Anuario del Gobierno Local 2003*, p. 40, y "El gobierno local en la reforma del Estado de las autonomías", *Anuario del Gobierno Local 2004*, p. 21 y ss. Ahora en los capítulos anteriores de este libro.

5. *Vid.* Sobre el tema la monografía de Eloísa CARBONELL y Tomás CANO, *Los transportes urbanos*, Iustel, 2006.

autorización del Senado. Trámite, este último, por cierto, que no alcanza a encontrar su pleno sentido mientras se mantenga la actual configuración de la Cámara Alta, pero que en todo caso ofrece un elemento de garantía que nunca es despreciable. Por su parte, y en muy distinto nivel al citado, la conflictividad urbanística entre distintos niveles de gobierno se refleja en otro tipo de actuaciones: por ejemplo, el Gobierno de La Rioja, ante la magnitud de la modificación del PGOU propuesta por el Ayuntamiento de Logroño, exige que se tramite como una revisión de planeamiento.

En fin, entre otros ejemplos, sigue adelante el contencioso planteado en Cantabria entorno a la Ley que regula los planes de ordenación del litoral, objeto de un conflicto en defensa de la autonomía local, además de su impugnación por cincuenta senadores del partido que está en la oposición en el Parlamento de Cantabria. Una vez más se pone de manifiesto el vacío existente en la legitimación activa para la interposición del recurso de inconstitucionalidad, que impide a las minorías en los parlamentos autonómicos impugnar las leyes de su propio Parlamento. Por cierto, a propósito de la ordenación litoral, en Cataluña se ha aprobado un plan director urbanístico del sistema costero, con finalidad protectora, en cuya elaboración se ha cuidado en extremo el respeto a las competencias municipales en materia de planeamiento urbanístico.

En cualquier caso, parece claro que la proyección del contenido competencial de la autonomía local en la materia urbanística ofrece uno de los puntos más conflictivos que tal vez exija una consideración más global, en el contexto de un escalado de una planificación territorial de nuevo cuño y, por qué no insistir en ello, en el contexto también de un nuevo sistema de financiación de los municipios.

### **7.3. Organización territorial y entidades locales**

Por lo que se refiere a las cuestiones de estructura y organización territorial de las comunidades autónomas, cabe señalar, por un lado, la aprobación en Andalucía del Reglamento de demarcación territorial.

En lo que se refiere al nivel intermedio de administración territorial, se señala, por una parte, el avance, lento, del proceso de comarcalización en Aragón, donde se plantea el tema de la organización administrativa del entorno de la capital y la fórmula de la mancomunidad como posible solución a una realidad ya metropolitana. Precisamente, en relación con los problemas de las áreas metropolitanas, se han emprendido los estudios

iniciales sobre el área de Logroño y catorce municipios circundantes, y se ha empezado por plantear un consorcio de transportes y la necesidad de una policía metropolitana.

Relacionado en parte con lo anterior, en cuanto al régimen especial de las grandes ciudades según la Ley de modernización del gobierno local, en la Comunidad Valenciana se aprueban las leyes 1/2005 y 12/2005, de aplicación de dicho régimen respectivamente a Elx y a Castellón de la Plana, previa solicitud de dichos ayuntamientos. En la Región de Murcia se aprueba la Ley 5/2005, por la que se aplica el régimen especial a Cartagena. Por su parte, la ciudad de Logroño, en ejercicio de su condición de gran ciudad adquirida el año anterior, procede a la creación de cinco juntas de distrito, que no ha estado exenta de críticas por la complejidad organizativa que ello puede significar.

En fin, por lo que se refiere a la organización de las islas, cabe indicar que en los trabajos de preparación de la reforma del Estatuto de las Islas Baleares se proyecta, por una parte, la creación, muy discutida, de un nuevo consejo insular para Formentera; y por otra parte, la existencia de listas separadas para las elecciones al Parlamento y a los consejos insulares, lo que significaría un cambio radical en la actual configuración institucional de los consejos insulares, compuestos esencialmente por los diputados al Parlament elegidos por la correspondiente circunscripción insular.

#### 7.4. La reforma de las bases del gobierno local

A lo largo de 2005 ha venido desarrollándose la elaboración y aprobación del *Libro blanco para la reforma del gobierno local*, con la declarada intención de mejorar la situación de los municipios en cuanto a su autonomía, su gobernabilidad, el estatus de sus miembros, etc., con exclusión de los aspectos económico-financieros. Uno de los principales retos planteados consiste precisamente en abordar estas cuestiones de cara a formular una propuesta legislativa que conduzca a disponer de una ley estatal verdaderamente “de bases”, frente al detallismo y por menorización a que había llegado la Ley de modernización de diciembre de 2003. A ello nos hemos referido ya en otra ocasión anterior, manteniendo una posición crítica.<sup>6</sup>

6. Vid. “El gobierno local en la reforma del Estado de las autonomías”, *Anuario del Gobierno Local 2004*, p. 22 y ss. Ahora como capítulo 6 de este libro.

Fruto de ello, a finales de 2005 se habían concretado ya algunos aspectos pre-normativos que el Gobierno lleva a acordar con la FEMP, pero sobre cuyo contenido es prematuro pronunciarse, debido al embrionario estado de elaboración en esas fechas, aunque sí cabe adelantar que al menos se propone adelgazar la actual LBRL.<sup>7</sup>

Lo que sí debe destacarse es que tanto el *Libro blanco* como el proceso de la concreción normativa de sus postulados ha discurrido en paralelo al proceso de la reforma estatutaria, en particular, por su contenido, del Estatuto de Cataluña. Y al decir “en paralelo” no quiere decirse sólo “contemporáneamente”, sino que significa “sin encontrarse”, esto es, sin tener suficientemente en cuenta una realidad política de transformación institucional de gran calado que incide decisivamente tanto en la regulación material de aspectos esenciales del gobierno local como en la concreción de las competencias autonómicas sobre la materia. Porque de lo que no cabe duda alguna es de que la tendencia general de las reformas estatutarias consiste, precisamente, en “estatutORIZAR” –valga la expresión– en mayor o menor medida, el gobierno local, es decir, elevar a rango estatutario, como se ha dicho, la regulación sustantiva del “régimen local”, lo que redundará, por un lado, en una mayor garantía frente al legislador de la posición de los entes locales, aunque, por otro lado, también puede implicar, según los casos, una disminución de la capacidad de opción política del legislador ordinario autonómico. Veamos, pues, algunos puntos fundamentales de las reformas estatutarias.

### 7.5. La propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana

La principal novedad que aporta la propuesta valenciana, que sería aprobada definitivamente ya en 2006, es la de incluir todo un título nuevo dedicado, y así denominado, a la “*Administración local*”. Y destaco la denominación, aunque pudiera parecer una simple minucia, porque la propuesta catalana titula el capítulo correspondiente “*El Gobierno local*”, y el anteproyecto de ley básica estatal se refiere asimismo al “*Gobierno y la Administración local*”. Hace ya muchos años que se ha aceptado con muy

---

7. Sobre la formulación de este propósito en un texto concreto, un anteproyecto de ley básica de gobierno y administración local, me remito al estudio de Ferran Torres Cobas en el *Anuario del Gobierno Local 2005*.

amplia adhesión, y creo que a ello no es ajeno este *Anuario*, que los municipios, por prescripción del artículo 140 de la Constitución, no son sólo Administración sino también *Gobierno*, democráticamente elegido por sufragio universal libre y directo, sin perjuicio de que su concreción organizativa pueda desembocar en un determinado modelo más o menos “corporativo” o de “Ejecutivo + Parlamento”.

Así pues, elevación a rango estatutario de la regulación de la Administración local. Por lo demás, el articulado que se incorpora como nuevo contenido de este título viene a “trasponer” al texto estatutario algunas de las técnicas previstas en la Carta Europea de la Autonomía Local para hacer efectivos los principios de la autonomía local, la subsidiariedad y la suficiencia financiera. Ciertamente se producen algunos equívocos, como el de considerar que mediante la delegación de funciones y competencias en ayuntamientos y entes supramunicipales se “impulsa la autonomía local” (artículo 64.2, primer párrafo), puesto que la propia Carta Europea vincula la autonomía con la ejecución de funciones “bajo su propia responsabilidad”, aspecto que sí parece congruente, en cambio, con la técnica de “descentralización” a que se refiere el último párrafo de este precepto.

Aunque puestos a elevar de rango, es ciertamente objetable que el Estatuto prevea la creación de una comisión mixta entre la Generalitat y, concretamente, la Federación Valenciana de Municipios y Provincias, así, con nombre y apellidos, cuando no deja de ser una entidad privada cuya existencia, denominación y, sobre todo, exclusividad representativa, queda congelada y garantizada por el Estatuto. Por otro lado, las funciones de dicha comisión mixta, que además de favorecer la participación entre ambas, incluyen su informe preceptivo sobre las iniciativas legislativas tramitadas en las Cortes Valencianas que afecten de manera específica a los entes locales, en la línea avanzada por la propuesta catalana, ponen de manifiesto una serie de cuestiones a las que me referiré luego al tratar precisamente al Consejo de Gobiernos Locales en el proyecto catalán.

En otro orden de cosas, el principio de suficiencia financiera tiene diversas expresiones en el nuevo Estatuto, incluidas las variedades de compensación financiera a los entes locales reguladas en el título de Economía y Hacienda. En fin, hay muchos otros aspectos que merecen un comentario y que como digo son tratadas en otro lugar de este mismo *Anuario*.<sup>8</sup>

8. Me remito de nuevo al estudio de Ferran Torres Cobas citado.

## 7.6. La propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña

### 7.6.1. Del Estatuto de 1979 a la propuesta de Estatuto de 2005

La organización territorial de Cataluña y las relaciones entre la Generalitat y las instituciones de gobierno local adquieren en la propuesta de Estatuto aprobado por el Parlamento el 30 de septiembre de 2005 una perspectiva y una dimensión nuevas respecto de las que ofrece el Estatuto de 1979. Como es bien sabido, éste se limita a regular, en esencia, tres aspectos de esta amplia temática. Por una parte, la determinación de que los elementos básicos de la organización territorial de la Generalitat son los municipios y las comarcas, sin perjuicio del mantenimiento de la provincia en todas sus expresiones (artículo 5). Por otro lado, la asunción por la Generalitat de la competencia exclusiva en materia de régimen local, “sin perjuicio de lo que establece el artículo 149.1.18 de la CE” (artículo 9.8). En fin, la asunción por la Generalitat de la denominada tutela financiera sobre los entes locales, respetando la autonomía y la suficiencia financiera constitucionalmente garantizadas (artículo 48). Además, también se prevé que las peculiaridades del Valle de Arán tendrán que ser reconocidas y actualizadas (disposición adicional primera).

Se trata de una regulación estatutaria mínima, que ha permitido desplegar una legislación de organización territorial y de régimen local bastante amplia en extensión, pero vinculada en sus contenidos por los límites sustantivos y competenciales indicados, de forma que pocas son las innovaciones reales y de significado profundo que se han podido llevar a cabo. Básicamente, la creación de los consejos comarcales, con un resultado más que discutido; la reordenación de unas pocas funciones provinciales; la desmembración del área metropolitana de Barcelona, con la consecuente complejidad organizativa que ha derivado; la aprobación de la Carta Municipal de Barcelona; y, en los últimos tiempos, la flexibilización de las formas de cooperación municipal. Pero de una manera sustantiva y material no se ha podido adelantar en establecer un sistema propio de relaciones entre la Generalitat y los entes locales que determine la respectiva posición dentro del marco estatutario. Se ha tenido que aceptar, en fin, el carácter bifronte del gobierno local, conectado básicamente y simultáneamente con el Estado y la Generalitat.

En el fondo, ha influido notablemente la posición del Tribunal Constitucional según la cual la materia “régimen local”, que debería ser exclusiva en los términos del artículo 9.8 del EAC, se disuelve, en realidad, en el régimen jurídico de las administraciones locales y, por lo tanto, sus bases

correspondería establecerlas, en todo caso, al Estado (artículo 149.1.18 de la CE) y que este concepto comprende no sólo los aspectos básicos de la organización y el funcionamiento de las entidades locales, sino también de sus competencias y relaciones con otras administraciones. Además, se ha añadido la idea de que la garantía institucional de la autonomía local sustentaría la atribución de competencias al Estado, de forma que entraría dentro de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas del artículo 149.1.18 de la CE, en su vertiente local, todo aquello que conduzca a preservar la autonomía local. En consecuencia, las competencias de la Generalitat estarían limitadas por todas estas bases estatales y, además, la garantía constitucional de la autonomía local actuaría como un límite sustantivo, como también lo serían las disposiciones del Estatuto que se refieren a la Administración local y a la organización territorial.

Ante esta situación, la propuesta de Estatuto aporta ciertas novedades que pueden permitir superar algunas de las limitaciones señaladas. Por una parte, se incorpora una regulación sustantiva de la organización territorial de la Generalitat mucho más detallada y, en particular, de la posición del municipio y de las otras entidades locales en el conjunto de las instituciones de Cataluña, de forma que se permite desplazar la aplicación de las bases estatales en aquello que sea específico de Cataluña en virtud del propio Estatuto. Por otro lado, la regulación de las competencias que asume la Generalitat en las materias de organización territorial y de régimen local se efectúa con un grado de determinación bastante amplio y detallado, de forma que permite garantizar un contenido funcional y material de mayor nivel que el que hasta ahora se ha permitido. En fin, una específica regulación de las finanzas de los gobiernos locales incorpora elementos novedosos de garantía de la autonomía y de la suficiencia financieras a nivel estatutario.

A continuación nos ocupamos del primero de los aspectos señalados, es decir, la regulación sustantiva de la organización territorial y del gobierno local en el conjunto de las instituciones de Cataluña.

### **7.6.2. El municipio como elemento del sistema institucional de Cataluña**

El Estatuto de autonomía, como norma institucional básica de cada comunidad autónoma, regula, entre otros extremos, sus instituciones de autogobierno. Tal y como he señalado en otras ocasiones,<sup>9</sup> el cambio en el punto de

---

9. "El gobierno local en la reforma del Estado de las autonomías", *Anuario del Gobierno Local 2004*, p. 24.



partida es el de considerar que el municipio forma parte del sistema institucional de la comunidad autónoma y así debe ser tratado en el Estatuto. Esto no significa en absoluto, insisto, en contra de lo que alguien pudiera interpretar, que el municipio “pertenece” a la comunidad autónoma, sino, más bien, que se relaciona preferentemente, y con mayor naturalidad, con las instituciones autonómicas, como ya señaló hace años el Tribunal Constitucional, y como es absolutamente natural en los sistemas de tipo federal. En este sentido, el título preliminar de la propuesta, al definir la Generalitat, señala que los municipios, las veguerías, las comarcas y los otros entes locales que las leyes determinen integran el sistema institucional de la Generalitat, como entes en los que ésta se organiza territorialmente, sin perjuicio de su autonomía. Lógicamente, esta consideración no excluye, sino que se añade, a la previa declaración natural de que la Generalitat, como sistema institucional en el que se organiza políticamente el autogobierno de Cataluña está integrada por el Parlamento, la Presidencia y el Gobierno.

Aparte de la mayor o menor corrección técnica, y de la proliferación de los niveles territoriales que se perfila ya desde buen principio, lo que se remarca es la mayor vinculación entre instituciones autonómicas y locales –siguiendo así la Recomendación 121 (2002) del Consejo de Europa, sobre la aplicación en España de la Carta Europea de la Autonomía local–, de forma que la Generalitat debe ser la primera implicada en la garantía de la autonomía municipal, y por este motivo, el Estatuto de autonomía le atribuye la adecuada posición institucional más la determinación de los poderes correspondientes. En definitiva, parece que se inicia el proceso para romper la ecuación hasta ahora sostenida de que sólo al Estado le corresponde la garantía de la autonomía local, en virtud de sus competencias básicas en materia de régimen de las administraciones públicas, tal y como se había postulado desde variados foros.

En virtud de lo señalado, la propuesta de Estatuto dedica todo el capítulo VI, dentro del título II, que regula las instituciones, precisamente al “gobierno local”. La novedad, incluso en la mera sistemática estatutaria, es de gran relieve, y permite que el Estatuto, al regular y garantizar la autonomía municipal, asuma este principio constitucional como elemento ordenador propio, no externo ni impuesto por la legislación básica estatal. Se trata de evitar, desde el Estatuto, la contraposición entre las instituciones autonómicas y las locales, y evitar, en definitiva, toda contraposición entre el ordenamiento propio de Cataluña y el ordenamiento estatal en la defensa de la autonomía local.

El primer extremo en el que innova profundamente la propuesta es la determinación de que Cataluña estructura su organización territorial básica en municipios y veguerías, de forma que la comarca, que había estado emblemáticamente recuperada en el Estatuto de 1979, pasa a ser sólo un elemento de ámbito supramunicipal para la gestión de competencias y servicios locales. Aun así, la veguería es definida como un ámbito para el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación local y división para la organización periférica de la Administración de la Generalitat. Se trata, por lo tanto, de instituciones instrumentales, funcionales respecto de la institución de gobierno local básica, que es el municipio.

La veguería, con su consejo y su presidente, viene a sustituir a las diputaciones provinciales como entidades locales, utilizando para ello la habilitación constitucional contenida en el artículo 141 de la CE, y así se declara expresamente en la propuesta de Estatuto. La consagración estatutaria de que la veguería, como gobierno local, goza de autonomía para la gestión de sus intereses se integra en la previa definición de la misma como gobierno intermunicipal de cooperación, por lo que su autonomía queda “funcionalizada” ya desde el Estatuto hacia los intereses propios que él mismo establece: la cooperación intermunicipal. Luego volveré a referirme a ello.

### 7.6.3. La garantía estatutaria de la autonomía municipal

En virtud de lo que se ha dicho, la propuesta de Estatuto declara que el municipio es la institución básica de identificación y de participación política de los ciudadanos, y por este motivo debe disfrutar de la autonomía garantizada por la Constitución y por el propio Estatuto para regular, gestionar y satisfacer los intereses de los ciudadanos. En este sentido, el Estatuto comprende la doble vertiente del municipio en el sistema autonómico: que el municipio es la entidad básica de la organización territorial de la comunidad autónoma y, también es, instrumento esencial de participación de la comunidad local en los asuntos públicos. Y a continuación, en efecto, el Estatuto debe reconocer y amparar la autonomía de los municipios, garantizada por la Constitución, precisando que se hace de acuerdo con los principios de subsidiariedad, de proporcionalidad, de diferenciación y de máxima proximidad a los ciudadanos, principios que, por otro lado, son, a día de hoy, reconocidos en la Carta Europea de la Autonomía Local.

Otro elemento de novedad, objeto de discusión, pero consecuente con la garantía estatutaria de la autonomía local, es su concreción en un listado de competencias propias de los municipios cuyo ejercicio lo es con

plena autonomía y sujetos sólo a un control de constitucionalidad y de legalidad. Éste era un déficit del sistema estatutario y local que hacía falta enmendar, puesto que de lo contrario sólo el legislador estatal, y no el propio Estatuto, aparecía como condicionante y límite del legislador catalán ordinario en la atribución de competencias a los ayuntamientos. Una cosa distinta es admitir que sea suficiente que el listado se refiera únicamente a ámbitos de materias en los cuales los municipios tienen que ejercer competencias propias, o bien habría sido posible concretar las funciones y potestades públicas correspondientes a cada materia.

Lo que sí debe ponerse de manifiesto es que, en todo caso, ese reconocimiento de un núcleo concreto de materias o competencias propias, expresamente enumerado y detallado en el Estatuto, se refiere al conjunto de los gobiernos locales, y no sólo al municipio como entidad básica; de modo que el contenido competencial se atribuye al “sistema del gobierno local”, y será después cuando, en aplicación de los principios de subsidiariedad, diferenciación y capacidad de gestión, entre otros que declara el Estatuto, se producirá la concreta distribución entre los distintos niveles, municipales o supramunicipales.

Otra cuestión que plantea esta opción estatutaria es su relación y coherencia con la legislación básica de régimen local, en caso de contradicción o de no coincidencia con el listado de competencias municipales que pueda contener, tanto si es a título de ámbitos materiales, como el actual artículo 25 de la LBRL, como si se trata de verdaderas atribuciones competenciales, como pudiera plasmarse en una futura ley básica de gobierno y administración local, según los textos que se están elaborando. Sin poder entrar ahora a fondo en el tema, lo que en ningún caso puede ser obviado, en mi opinión, es que la legislación básica estatal no puede ignorar o desconocer lo que para los municipios de una determinada comunidad autónoma haya garantizado su propio Estatuto, cuestión fundamental que, por lo demás, no tiene nada de novedosa, ya que así se hace en no pocos preceptos, tanto del articulado como de la parte final, de la actual LBRL.<sup>10</sup>

10. Me remito al estudio de Francisco VELASCO CABALLERO, “Estatutos de autonomía, leyes básicas y leyes autonómicas en el sistema de fuentes del Derecho local”, en el *Anuario del Gobierno Local 2005*. Vid. asimismo los trabajos del propio Velasco y de L. Ortega incluidos junto a otro mío, “El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía”, en el volumen colectivo que lleva este último título, Serie Foro, 6, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006. También la proposición de reforma del Estatuto de Andalucía incluye el listado de materias propias de la competencia municipal.

Por otro lado, desde el punto de vista funcional, la propuesta de Estatuto fija un estándar determinado de autonomía, declarando que los acuerdos y las resoluciones de los municipios de Cataluña no pueden ser objeto de control de oportunidad por ninguna otra Administración, y que sólo pueden ser susceptibles de control de legalidad por la jurisdicción competente, en los términos establecidos en el propio Estatuto y en las leyes. De este modo se puede “congelar” un determinado nivel de control constitucionalmente admisible, puesto que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el control que ahora está fijado en la LBRL bien pudiera ser modificado y llevado a un nivel de mayor injerencia sobre las actuaciones municipales. Aun así, la propuesta de Estatuto admite que corresponde a la Generalitat efectuar el control de legalidad, y en su caso, impugnar los acuerdos municipales ante la jurisdicción, sin perjuicio de que el Estado pueda ejercer la defensa de sus competencias. En este sentido, se decanta el clásico “bifrontalismo” local hacia una mayor vinculación con la Administración autonómica.

#### 7.6.4. El Consejo de Gobiernos Locales

La propuesta de Estatuto incluye como novedad de relieve la creación del denominado Consejo de Gobiernos Locales.<sup>11</sup> Este organismo puede contribuir a solventar, siquiera parcialmente, un déficit crónico de la teoría de la garantía institucional de la autonomía local, que puede llegar a operar como un límite negativo para el legislador, pero no soluciona en positivo hasta dónde tiene que llegar la ley en la dotación competencial para considerar satisfecha la autonomía constitucionalmente garantizada. Sólo la intervención directa de las propias entidades territoriales en la delimitación de su propio ámbito de actuación –a semejanza de lo que debieran hacer las comunidades autónomas a través de un Senado verdaderamen-

11. A la sugerencia de la creación y regulación de un órgano de este tipo me referí ampliamente en mi trabajo “El gobierno local en la reforma del Estado de las autonomías”, *Anuario del Gobierno Local* 2004, p. 32 y ss. El interés suscitado por esta nueva institución ha dado lugar ya a un estudio pionero, el de Marc VILALTA REIXACH, “Nuevas formas de participación de los entes locales: El Consejo de Gobiernos Locales”, en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 2 (2006), p. 225-261, con amplia bibliografía sobre experiencias de Derecho comparado. Posteriormente, su libro *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las comunidades autónomas*, Iustel, 2007. Sobre el caso italiano, además, *vid.* el trabajo de Francesco MERLONI, “La participación de las entidades locales en el ámbito regional en Italia. El Consejo de las Autonomías Locales”, en el *Anuario del Gobierno Local* 2005.

te autonómico, en la definición de lo básico–, junto a la fijación estatutaria del contenido competencial de la autonomía local, puede aportar nuevos medios para resolver la cuestión.

Este tipo de organismos de fuerte connotación política ya han sido introducidos en las últimas reformas de los estatutos de las regiones italianas, por indicación expresa de su Constitución, y el artículo 85 de la propuesta de Estatuto de Cataluña también lo hace con la denominación de Consejo de Gobiernos Locales. Se define como órgano de representación de municipios y veguerías en las instituciones de la Generalitat –se entiende, en las instituciones generales–, aunque las veguerías no son, hoy por hoy, instituciones de elección directa y no se justifica una equiparación institucional en este contexto con los municipios. Ciertamente en el caso italiano sí se contempla su inclusión, pero no olvidemos que las provincias italianas, como en general los entes intermedios en Europa, son de elección directa.

También es de subrayar que no se trata de un órgano de composición mixta entes locales-comunidad autónoma, más acorde con la figura de los órganos con funciones de colaboración o de coordinación, que ya existen en nuestro entramado administrativo. Aquí se trata de un órgano de “participación”, de representación, y por tanto más próximo a una institución “política” que a un órgano administrativo. Esto diferenciaría a este Consejo del órgano mixto previsto en la reforma del Estatuto valenciano, a pesar de la similitud de algunas de las funciones asignadas.

Se prevé una participación política “fuerte” del Consejo en los procesos legislativos, como interlocutor del Parlamento, ya que debe ser oído en todas las iniciativas legislativas que afecten de manera específica a las administraciones locales. Corresponderá al legislador determinar los efectos de su participación, en el caso de que sea discordante con la iniciativa presentada. No se trata, por supuesto, de pensar en mecanismos de incidencia decisoria, vinculante, ni de bloqueo, ya que ello incidiría negativamente en la naturaleza misma del Parlamento autonómico; pero sí hay campo –y experiencias comparadas– para dar una cierta efectividad a la intervención de este tipo de organismos que permitan hacer presente la voluntad territorial.<sup>12</sup>

La propuesta catalana atribuye asimismo al Consejo una intervención en los procesos reglamentarios y de planificación, de forma que parece

12. Me remito a los trabajos indicados en la nota anterior.

que dicha institución también sería interlocutora del Gobierno y no sólo del Parlamento. Quizás queda algo desdibujada, así, la posición de este novedoso mecanismo de relación entre la Generalitat y el gobierno local y de garantía de la autonomía de éste. En cambio, en estos ámbitos sí puede tener más sentido la previsión, como hace la reforma valenciana, de un órgano de representación mixta entes locales-comunidad autónoma en el que desplegar la composición de los intereses en juego respecto a la formulación y aplicación de políticas sectoriales en el ámbito Gobierno-Administración.

### 7.6.5. El segundo nivel de organización territorial

Con respecto a los niveles de organización territorial supramunicipal, ya se ha adelantado que el protagonismo lo ha adquirido la veguería, una nueva institución, hoy por hoy, legalmente inexistente, y que sería, por lo tanto, de creación estatutaria. La veguería, como he señalado, se prefigura como una alternativa a la provincia como entidad local, puesto que su órgano colegiado de gobierno, el Consejo de Veguería, sustituiría a las diputaciones, haciendo uso de la posibilidad que prevé el artículo 141 de la CE. Se recoge, así, una de las orientaciones establecidas por la Comisión de Expertos sobre la Reforma del Modelo de Organización Territorial de Cataluña, que cinco años antes ya había propuesto que, en lugar de multiplicar los niveles administrativos, hacía falta refundir las instituciones de segundo nivel –provincias y veguerías–, sin perjuicio del incremento del número de unidades que requiriera la correcta organización y representación del territorio.

En cambio, no responde a esta dinámica de simplificación estructural el mantenimiento de los consejos comarcales como entidades de existencia necesaria, que se introdujo *in extremis* en la tramitación parlamentaria. Más correctamente según el contexto general del Estatuto, y asumiendo una cierta decepción por el rendimiento institucional que las comarcas han dado durante estos años, la propuesta inicial preveía una configuración de las comarcas en base a la voluntariedad y con una finalidad meramente instrumental de servicio a los municipios.

A la vista de las previsiones estatutarias, estos dos elementos relevantes de la organización territorial supramunicipal, las veguerías y las comarcas, corren el riesgo de neutralizarse recíprocamente, aparte de las complejidades procedimentales que puedan añadirse a la hora de determinar la delimitación de las circunscripciones correspondientes.

En definitiva, la propuesta de Estatuto aporta, por una parte, novedades de gran relieve respecto a la concepción y determinación de la organización territorial y a la regulación del gobierno local como parte del sistema institucional de Cataluña. Por otro lado, deja abiertas ciertas incógnitas que corresponderá resolver con el tiempo al propio Parlamento.

#### 7.6.6. Las competencias en materia de régimen local

Acorde con la dinámica de “blindaje” competencial perseguida por la propuesta de reforma estatutaria, el artículo 160 del texto aprobado por el Parlamento catalán, por un lado, desmenuza la materia “régimen local” que figura en el Estatuto de 1979 en distintas “submaterias”; y por otro lado, distingue entre las competencias exclusivas, señalando las submaterias que en todo caso configuran el acervo competencial exclusivo, y las competencias compartidas. La operación es compleja y no está exenta de riesgos, jurídicos y materiales, que deben ser evitados con el máximo rigor. Pero no cabe duda de que la simplicidad de la fórmula utilizada por el Estatuto de 1979 puede ser sustituida, dentro de la Constitución, por otra fórmula más articulada.<sup>13</sup>

Así, según dicho artículo 160.1 de la propuesta, corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen local que incluye, en todo caso:

a) Las relaciones entre las instituciones de la Generalitat y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Generalitat, incluyendo las distintas formas asociativas, de mancomunación, convencionales y consorciales.

b) La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados por el artículo 84, donde se define el listado de las materias en las que los municipios deben ostentar competencias propias.

c) El régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios públicos.

---

13. Ya me he referido antes a las limitaciones e interpretaciones restrictivas derivadas del Estatuto de 1979. Con más detalle propongo criterios para superar tales restricciones en mi trabajo “El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía”, en el volumen colectivo que lleva este mismo título, Serie Foro, 6, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, p. 35-39.

d) La determinación de los órganos de gobierno de los entes locales establecidos en el Estatuto y otros órganos complementarios, el funcionamiento y régimen de adopción de acuerdos de estos órganos, de las relaciones entre ellos, y de un estatuto especial para los cargos electos, respetando el principio de autonomía local.

e) El régimen de los órganos complementarios de la organización de los entes locales.

f) El procedimiento de elaboración y aprobación de las normas locales.

Todo lo demás se califica como competencia compartida por el segundo apartado del precepto, que incluye en todo caso la determinación de las funciones públicas de existencia necesaria en todos los entes locales de Cataluña, en el marco de los principios y objetivos que fije el Estado.

En fin, la propuesta también se refiere al régimen electoral, señalando que el de los municipios por sufragio universal directo es de competencia compartida, mientras que el de sufragio indirecto para los demás entes locales es de competencia exclusiva.

El cambio propuesto es sustancial en relación con la actual interpretación constitucional, que como se ha dicho es deudora de la “autovinculación” del Estatuto de 1979, y no coincide tampoco con el criterio formulado por el Consejo Consultivo en su Dictamen sobre el proyecto, puesto que hacía jugar sin matiz alguno la competencia básica estatal en toda la materia de régimen local.

No obstante, la tramitación de la propuesta en el Congreso de los Diputados ha de deparar, sin ninguna duda, novedades importantes en la formulación presentada. Pero eso va ser objeto de análisis, si todo va bien, en el próximo *Anuario*.

Sin duda, la dinámica de reformas estatutarias y la paralela reformulación de la legislación básica de régimen local constituyen un momento histórico para la consolidación de la tercera pata de la organización territorial, la más próxima al ciudadano. El año pasado terminábamos esta “Valoración general” con una llamada al tratamiento global, conjunto, coordinado, de ambos procesos, en aras a la coherencia del resultado final. Creo sinceramente que a pesar de algún movimiento que ya he señalado como no del todo acertado, todavía estamos a tiempo de conseguirlo.





## 8. Autonomía local y estatutos: crónica de un compromiso<sup>1</sup>

### Introducción

La atención política y legislativa del último año, por lo que se refiere a las cuestiones de la organización territorial del Estado, ha sido protagonizada por las reformas de los estatutos de autonomía, notoriamente por el de Cataluña, así como por el de la Comunidad Valenciana, que le precedió en su aprobación, y el de Andalucía que le siguió, además de considerar las iniciativas que se han ido tramitando en los parlamentos autonómicos y en las Cortes Generales. En este contexto, la proyectada reforma de la Ley de bases de régimen local quedó desplazada a un segundo plano, que se fue debilitando a medida que avanzaban los procesos estatutarios y se consolidaba la tendencia a reconocer una mayor vinculación de la Administración local con las comunidades autónomas.

La ausencia de una intervención de gran calado sobre la normativa general de régimen local no ha sido obstáculo para que se hayan producido una serie de novedades legislativas de relieve que afectan de modo relevante al gobierno local, ya sea a partir de leyes especiales –Madrid, Barcelona, Palma de Mallorca–, ya sea a partir de leyes y actuaciones sectoriales, notoriamente en el campo del urbanismo. Por otra parte, algunos pronunciamientos jurisdiccionales –señaladamente la primera sentencia que resuelve un conflicto constitucional en defensa de la autonomía local– y específicas aportaciones doctrinales han contribuido a poner sobre la mesa nuevas cuestiones en torno a la autonomía local.

---

1. Publicado como “Valoración general” en el *Anuario del Gobierno Local 2006*.

En su conjunto, se trata de circunstancias que traen causa de dinámicas iniciadas en años anteriores y que ya han sido objeto de atención desde estas páginas. El año pasado indicábamos que el estado autonómico y el gobierno local se encontraban en el “inicio de un nuevo ciclo”. En este momento puede asegurarse que nos hallamos ya de lleno en esa nueva dinámica, ante “un futuro por hacer”.<sup>2</sup> A todo ello dedicaremos, pues, la debida atención.

### **8.1. El fenómeno urbanístico: autonomía, control, responsabilidad**

La vida local española a lo largo de este período se ha visto marcada en buena medida por una serie de acontecimientos que tienen que ver, en su conjunto, con la intervención municipal en la política urbanística, y que aparecen como la condensación de múltiples situaciones anómalas que se arrastraban desde hacía tiempo. La política de la gran expansión, en el contexto de crecimiento económico, según el “modelo” desarrollista –al margen de los graves problemas conexos de abastecimiento de aguas, transporte, consumo de infraestructuras, coste de la seguridad pública, “guetización” de los centros históricos, etc., que conlleva– ha ido acompañada, como era casi previsible, de una retahíla de malas prácticas, ilegalidades, fraudes, etc., que en definitiva ha derivado en el tema de la “corrupción urbanística” y, en fin, a la disolución del Ayuntamiento de Marbella como caso emblemático de otros muchos con alcaldes y concejales, y aun autoridades autonómicas, imputados o procesados por delitos diversos. Naturalmente que a la difusión de estas situaciones no es ajena la circunstancia de encontrarnos en un año preelectoral.

Ahora bien, los casos de corrupción no deben ocultar que el principal problema es el modelo (¿?) de ocupación del territorio que se ha visto favorecido por la política liberalizadora y desreguladora de la legislación urbanística de la segunda mitad de los años 90. Las críticas al mismo han sido diversas, entre las que cabe citar el manifiesto “Por una nueva cultura del territorio” suscrito por profesionales del urbanismo de toda España

---

2. Tomo esta acertada expresión, “un futuro por hacer”, referida a las entidades locales en el Estado autonómico, del título propuesto por Luis Martín Rebollo para mi intervención, junto con Jaime Rodríguez Arana, en una de las sesiones académicas del ciclo conmemorativo de los veinticinco años del Estatuto de Cantabria, celebradas en el marco de la Cátedra Cantabria.

y presentado en Madrid el día 8 de mayo de 2006.<sup>3</sup> En este contexto, y desde el punto de vista institucional de la relación con las comunidades autónomas, cabe mencionar el estudio del Consejo Económico y Social de Murcia sobre la ordenación del territorio en la Región de Murcia, que pone de manifiesto, por una lado, la necesidad de extremar la aplicación de los mecanismos de evaluación ambiental; alerta, por otro lado, acerca de la tendencia hacia un urbanismo basado en decisiones principalmente municipales, porque los ayuntamientos “tienden a utilizar los recursos financieros a corto plazo derivados de la reclasificación del suelo como alternativa a sus agudos déficits financieros”; advierte, en fin, sobre la necesidad de someter a revisión los mecanismos urbanísticos que se están utilizando; en concreto, “el recurso sistemático al convenio urbanístico para promover la reclasificación del suelo”, del que dice que comporta “el riesgo de que, al ceder el protagonismo a la iniciativa privada, se perciba a ésta como determinante absoluta de la planificación municipal”.

Pero, en efecto, el caso Marbella es el más llamativo. Con la disolución del Ayuntamiento de Marbella, es la primera vez en la historia del actual régimen local constitucional que el Gobierno llega a utilizar la potestad prevista en el artículo 61 de la LBRL. El Consejo de Ministros, previa solicitud del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, la acordó por el Real decreto 421/2006, de 7 de abril, con la autorización del Senado, según dispone el artículo 61 de la LBRL, para los casos de gestión gravemente dañosa de los intereses generales que supongan el incumplimiento de los deberes constitucionales. La autorización se otorgó por el Pleno del Senado, previo informe favorable, por asentimiento, de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en su sesión de 5 de abril de 2006, puesto que el artículo 56.n) del Reglamento del Senado le atribuye esta competencia, en una materia que, no siendo en sentido estricto “autonómica”, muestra la mayor conexión de lo local con lo autonómico. Asimismo se obtuvo el informe preceptivo, favorable a la disolución, de la Comisión Nacional de Administración Local.

La completa motivación que sustenta tan grave medida alude a tres situaciones: la contravención sistemática de la legalidad por el Ayuntamiento, y su falta de colaboración con la Junta de Andalucía; la inactividad municipal ante los distintos requerimientos judiciales, y la compleja y delicada situación de la corporación, debida a la inhabilitación penal o

---

3. Puede consultarse en <http://www.ceagi.org/portal/>.

procesamiento de alcaldes, tenientes de alcalde, concejales, gerente de urbanismo y secretario del Ayuntamiento. El Senado había apreciado la afectación al interés general en la gestión gravemente dañosa del Ayuntamiento marbellí, y el Gobierno consideró, además, que se dañaba gravemente la exigencia de que las instituciones democráticas se sujeten a la legalidad y que incluso se veía afectada la credibilidad social en el sistema democrático.

Consecuencia de todo ello ha sido, precisamente, la asunción de competencias urbanísticas por la Administración autonómica, cuyo papel, más o menos efectivo, a lo largo de todo el proceso ha suscitado alguna duda. En realidad, ya en 1999 se habían retirado las competencias urbanísticas de Ceuta y Melilla, con ocasión del gobierno local del GIL, pero a falta de Administración autonómica fueron reservadas al Estado, lo que motivó, por cierto, los recursos de inconstitucionalidad en su día inadmitidos y luego el conflicto en defensa de la autonomía local que ha sido resuelto por la STC 240/2006, a la que luego me referiré. También el caso del Ayuntamiento de Andratx (Baleares), y al margen de la cuestión penal, ha puesto de manifiesto la difícil articulación de la intervención de suplencia de la comunidad autónoma, dificultad agravada en este caso por la existencia interpuesta del *consell insular* con evidentes competencias urbanísticas.

El fenómeno a que se hace referencia, además, ha suscitado para algunos la cuestión de si es o no necesario repensar los sistemas de control, ya sea en general, ya sea en lo urbanístico, sobre la Administración local, con una cierta deriva hacia las críticas por un exceso de autonomismo municipal, todo ello vinculado a los déficits del sistema de financiación local (y de financiación de los partidos políticos). En todo caso ha habido que agudizar el análisis jurídico-dogmático para enfrenarse a la situación con garantías de rigor.<sup>4</sup> Baste dejar aquí constancia del riesgo que se corre de caer en los bandazos irreflexivos, impulsados por situaciones patológicas que, aun siendo extendidas, tampoco son generalizables.

Pero lo que sí hay que destacar, en todo caso, es que “autonomía es responsabilidad”, no sólo política, evidentemente, sino también responsabilidad patrimonial. Las ilegalidades cometidas por un ayuntamiento, a él deben ser imputadas y, por ende, también los daños derivados de dichas

4. Así, por todos, *vid.* Ángel MENÉNDEZ REXACH, “Autonomía municipal urbanística: Contenido y límites”, *Revista Española de la Función Consultiva*, 5 (2006).

actuaciones ilegales. Digo que es importante señalar este extremo porque se han empezado a dar algunos casos en que los tribunales vienen a atribuir a la Administración de la comunidad autónoma una responsabilidad concurrente con la del ayuntamiento en el supuesto de daños derivados de la anulación judicial de licencias municipales de edificación o de los estudios de detalle, también municipales, que las amparaban. Así se declara en diversas sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 13 de marzo y 7 de noviembre de 2006, que han merecido ya un comentario crítico de Luis Martín Rebollo.<sup>5</sup> En pocas palabras, se condena a la Administración autonómica por omisión, esto es, por no haber impugnado en su momento la aprobación del estudio de detalle por parte del ayuntamiento, cuando el instrumento ya había sido informado desfavorablemente por la comisión regional de urbanismo. O bien, por la pasividad de no haber recurrido la concesión de una licencia, posteriormente anulada, que traía causa de tales estudios de detalle.

Desde el punto de vista de la institución de la responsabilidad patrimonial y de la concepción de la causalidad, es ya muy discutible otorgar a la omisión autonómica un valor indispensable y determinante en la causación del daño. Pero en una consideración más general desde la óptica de la autonomía local, del control de legalidad y de las relaciones con la Administración autonómica, este tipo de planteamientos abre incógnitas graves. Así lo expresa Martín Rebollo: “La cuestión no es baladí. Porque si no hay intervención de la comunidad autónoma y ésta es condenada por no recurrir la licencia o el estudio de detalle que aprueba un municipio se está transformando la posibilidad del recurso en una obligación, que no existe formalmente. La responsabilidad por omisión es la responsabilidad de una omisión debida. Y no parece que haya un deber de recurrir ni desde el punto de vista de la normativa general [artículo 19.1 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, cuyo apartado d) remite a lo dispuesto en la legislación de régimen local], ni desde la específica regulación local, donde tanto el artículo 65 como el 66 anudan una posibilidad –‘podrán’– pero no un deber u obligación de recurrir todo acuerdo municipal potencialmente ilegal. Si la falta de activación de esa posibilidad conlleva la imputación, aunque sea parcial, del daño, la pregunta se impone de inmediato: ¿cómo justificar que quien quizá va a ser responsable de

5. Luis MARTÍN REBOLLO, crónica “Cantabria”, en J. Tornos (dir.), *Informe comunidades autónomas 2006*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2007.

todas maneras no intervenga de manera más directa en la aprobación del acto origen inmediato de la lesión?, ¿cómo justificar la ausencia de poderes más intensos de vigilancia y control? Y entonces, ¿cómo defender al mismo tiempo la autonomía municipal? Porque la autonomía significa y supone capacidad de decisión libre en el marco de la ley, pero también el correlato inmediato de la responsabilidad por los actos propios.”

La función preventiva de la responsabilidad pierde su virtualidad si un alcalde o un ayuntamiento sabe de entrada que no deberá responder íntegramente de los daños que se puedan deriven de sus actos ilegales. La responsabilización de la comunidad autónoma ante supuestos como los señalados debe venir por otra vía, que he defendido en otras ocasiones: por la colaboración con los jueces y tribunales en la ejecución de la sentencia anulatoria de la licencia, que condena al derribo de lo edificado, ante la eventual pasividad del ayuntamiento; situación que no es infrecuente, y que en las sentencias criticadas incluso se insinúa que es previsible y aun inevitable.

En todo caso, sin perjuicio de volver a algunos de los aspectos mencionados, finalizamos este apartado anotando la legislación producida que incide en las competencias urbanísticas: así, en Castilla y León, la Ley 1/2006 posibilita la suspensión de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística durante la tramitación de planes de reordenación territorial, para asegurar la eficacia de éstos, y permite que por ley se aprueben planes y proyectos regionales de excepcional relevancia para el desarrollo económico y social de Castilla y León, con la correspondiente disminución de la capacidad de intervención de los entes locales afectados.

En Baleares, la Ley de capitalidad de Palma le asigna la aprobación definitiva del Plan general de ordenación, sustrayendo la competencia del *consell insular*, típica de los procedimientos bifásicos. Se ha hablado de la “soberanía urbanística” del ayuntamiento, propiciada por la diferencia política con el *consell insular*. Aunque también es cierto que la propuesta de nuevo Estatuto de autonomía de Baleares sigue reconociendo a los *consells* la competencia urbanística.

Es de destacar la Ley 2/2006, de 30 de junio, del suelo y urbanismo del País Vasco, que culmina un largo proceso, iniciado en la legislatura anterior y que ha dado lugar a numerosas polémicas, tanto de carácter técnico como de naturaleza política; era la única comunidad autónoma que no disponía de ley urbanística general propia. La exposición de motivos de la nueva Ley justifica la oportunidad de la misma por la necesidad de clarificar los ámbitos competenciales estatal y autonómico en esta materia, sobre todo des-

pués de las trascendentes sentencias del Tribunal Constitucional (61/1997, 164/2001 y 54/2002), dictadas durante la última década. En concreto se señala que se persigue el establecimiento de un conjunto articulado de instrumentos y técnicas de ordenación urbanística en orden a servir básicamente a los entes municipales como herramienta, por una parte, que consolide el funcionamiento correcto de la práctica urbanística municipal y, por otra parte, que dote a los mismos de un marco de seguridad jurídica estable e integrado a los efectos, entre otros, de atajar las prácticas urbanísticas problemáticas y disconformes con el interés general detectadas por las administraciones públicas a lo largo de estos años. En cuanto a las competencias locales, extiende muy significativamente la autonomía municipal en la gestión de los planes e instrumentos de ordenación urbanística. En este sentido, conviene resaltar, además de la versatilidad que otorga la separación de las determinaciones de ordenación estructural y pormenorizada, el otorgamiento a los ayuntamientos, bajo los controles supramunicipales lógicos, de la competencia de aprobación definitiva de la ordenación urbanística estructural y, en mayor medida, de la pormenorizada.

Por su parte, también en La Rioja se aprueba una nueva Ley de ordenación del territorio y urbanismo, la Ley 5/2006, de 2 de mayo. Como novedades, incluye la estrategia territorial, a aprobar por ley, como máximo instrumento de ordenación del territorio y las directrices, vinculantes para el planeamiento. Establece reservas para viviendas de porción pública en torno al 30% en las zonas de nuevo desarrollo, excepto en los municipios de menor número de habitantes. Asimismo, regula los convenios urbanísticos, incluidos los de planeamiento, dentro de la regulación del planeamiento y no de la ejecución, como es habitual.

## **8.2. Desarrollo del Pacto Local y segunda descentralización: el fin de un mito**

Puede afirmarse sin equívocos que el proceso lanzado hace ya ocho años bajo el lema del Pacto Local, que incluía la “segunda descentralización” de las comunidades autónomas hacia los entes locales, está no ya parado como tal proceso global, sino que se ha visto desbordado por el proceso de reformas estatutarias que ha situado la temática del fortalecimiento del gobierno local en el nivel superior al de la legislación ordinaria autonómica; nivel estatutario que se corresponde con la capacidad de impulso y de garantía sobre el legislador ordinario.



Tal vez es en Castilla y León donde más visibilidad mantiene el tema:<sup>6</sup> una vez aprobado políticamente la propuesta de pacto a finales de 2005, con el acuerdo de la federación municipalista correspondiente, tiene lugar el desarrollo del proceso de acuerdo político y de difusión de la propuesta, que cuenta con el apoyo de la gran mayoría de las entidades locales de cierta entidad. Ofrece un contenido inicialmente de carácter financiero, con efectos inmediatos a la espera de la aprobación de la legislación sustantiva. Se efectúan concretas delegaciones de competencias específicas en determinados ayuntamientos y en la comarca de El Bierzo, pero sin que en conjunto tengan un valor significativo. Por su parte, en Andalucía, el PP rechaza una oferta del Gobierno autonómico para acordar grandes temas, entre ellos el Pacto Local.

En lugar de ese proceso sistemático y global de descentralización, se suceden de forma más saltuaria diversas atribuciones de competencias por parte de la legislación sectorial. En las distintas comunidades autónomas se encuentran supuestos así en materias tales como la licencia ambiental, la emisión de informes en determinados procedimientos, la intervención en aprovechamientos forestales, el control de higiene animal, etc.

En definitiva, si el año pasado ya calificábamos al Pacto Local de “mito”, parece que este año puede caso certificarse su fin, sin perjuicio que el resultado de las elecciones autonómicas y municipales y de los procesos de reformas estatutarias pueda facilitar reabrir la dinámica descentralizadora.

### 8.3. Conflictos en defensa de la autonomía local: la primera sentencia

Venimos ocupándonos de los mecanismos jurisdiccionales de protección constitucional de la autonomía local desde el momento mismo de su concepción y posterior concreción en la reforma de la LOTC de 1999. Por ello debe hacerse una mención especial a la STC 240/2006, de 20 de julio, primera que se dicta en un conflicto en defensa de la autonomía local.<sup>7</sup> Resuelve el conflicto planteado por la Ciudad Autónoma de Ceuta, en relación con el artículo 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que modifica la disposición

6. Vid. el número extraordinario de la *Revista Jurídica de Castilla y León*, septiembre de 2006, dedicado al Pacto Local, coordinado por F. Sosa Wagner.

7. Vid. el trabajo de Luis Pomed en este mismo *Anuario 2006*, así como el comentario de Marc CARRILLO, en J. Tornos (dir.), *Informe comunidades autónomas 2006*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2007.

adicional tercera de la Ley de régimen del suelo y valoraciones de 1998, atribuyendo la competencia para la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana de las ciudades de Ceuta y Melilla al Ministerio de Fomento, que también debe emitir el informe preceptivo y vinculante con carácter previo a la aprobación definitiva de los planes parciales, de sus modificaciones o revisiones. Todo ello después de haberle negado legitimación para interponer un recurso de inconstitucionalidad (ATC 2002/2000, de 25 de julio).

Debe destacarse de entrada que este caso reúne una serie de aspectos que le confieren una especial singularidad, puesto que ello condiciona en buena medida el resultado. Se trata de una ley estatal, que es de aplicación directa a sólo dos municipios, que ostentan la calidad de ciudad autónoma y que además están “exentos de comunidad autónoma”, por decirlo con la expresión de procedencia germana. En este sentido, el voto particular que acompaña a la sentencia pretende derivar de ahí la posibilidad de entender que se trata, en realidad, de un “municipio-comunidad autónoma”, o de una comunidad autónoma “unimunicipal”, igual que hay comunidades autónomas uniprovinciales. Pero además, la ley estatal, en el punto que es objeto de controversia, regula una materia, el urbanismo, que es exclusiva de todas las comunidades autónomas. Como se ve ya de entrada, concurren una serie de circunstancias que impiden hallar en esta sentencia una doctrina clara, general y estable acerca del nuevo instrumento de protección de la autonomía local.

Y ello a pesar de que el supuesto de fondo es de manual: no se trata sólo de la falta de atribución competencial suficiente por parte del legislador, sino de la sustracción por ley de una competencia anteriormente atribuida en virtud del Estatuto de la ciudad autónoma y hasta la fecha ejercida –con mayor o menor fortuna, ahí está la clave, pero es otra cuestión– por la misma. Por eso, la sentencia más bien deja un sabor de cierta insatisfacción o decepción, pero es lo cierto que en estas circunstancias tan singulares tampoco cabía esperar más.

Una primera cuestión, en mi opinión mal resuelta, es la de la legitimación de Ceuta, que alega cumplir los requisitos de legitimación fijados en las letras a) y b) del artículo 75.ter.1 de la LOTC. El primero, “porque la norma frente a la que se promueve el conflicto contiene una disposición singular cuyo destinatario único, aunque dual –expresión tomada del dictamen previo del Consejo de Estado, de 29 de julio de 2000–, son las ciudades de Ceuta y Melilla. Y el segundo porque Ceuta representa, no una

séptima parte de los municipios afectados, sino la mitad de ellos, con una población igualmente superior al sexto de la población oficial a la que hace referencia la ley". El Tribunal acepta la concurrencia de esta segunda situación, que está claramente pensada para otro tipo de situaciones –no una ley específica para Ceuta y Melilla–, sin entrar a analizar la primera causa de legitimación, que parece mucho más realista. Con ello se subraya aún más la artificiosidad de la regulación de la legitimación en este conflicto constitucionalidad, que ha sido objeto de crítica, también desde estas páginas.

En segundo lugar, el Tribunal señala con insistencia en que en este proceso no puede alegarse otra vulneración constitucional que la autonomía local constitucionalmente garantizada, por lo que no cabría plantear la eventual falta de competencia del Estado en materia de urbanismo, ni siquiera su competencia residual o su intervención "supletoria", por no tratarse de una comunidad autónoma. Si se traslada esta limitación a otros casos posibles, se está en realidad descartando que pueda discutirse el exceso de la legislación básica estatal, incluso la de régimen local en aquello que pretenda dar contenido necesario a la autonomía constitucionalmente garantizada, y plantearse eventualmente la "auto-cuestión" de inconstitucionalidad en este tipo de procesos. El Consejo de Estado, en cambio, en su dictamen previo a la interposición del conflicto, había apreciado la falta de título habilitante del Estado para dictar la norma y la infracción del Estatuto.

A continuación, con alcance más general, el Tribunal relativiza absolutamente el valor de la LBRL como elemento útil de garantía constitucional de la autonomía local frente al legislador, y menos en este tipo de procesos, reconociendo, en primer lugar, que sus anteriores pronunciamientos han recaído en procesos de declaración de inconstitucionalidad en los cuales se enjuiciaba la conformidad o disconformidad de leyes autonómicas, o de la misma Ley de las bases del régimen local, con la Constitución esencialmente por motivos competenciales, extremo éste capital que tantas veces había sido denunciado por buena parte de la doctrina como punto débil de todo el sistema. Y en segundo lugar, subrayando que "de la jurisprudencia examinada no se concluye que la Ley reguladora de las bases del régimen local constituya siempre canon de validez de la ley, estatal o autonómica, a la hora de enjuiciar normas que desarrollen aspectos concretos de la autonomía local. De la ley estatal no lo constituye porque la Ley de las bases del régimen local, más allá de la referida naturale-

za singular, y de su carácter básico ex artículo 149.1.18 de la CE, no ocupa en nuestro ordenamiento una posición distinta a las demás leyes ordinarias del Estado, que pueden por tanto establecer disposiciones contrarias a la Ley de las bases del régimen local, las cuales deberán ser consideradas modificaciones legislativas pero no leyes inconstitucionales. De la ley autonómica sólo podría ser canon de validez la Ley de las bases del régimen local en aquellos aspectos enraizables directamente en los artículos 137, 140 y 141 de la CE”.

Las anteriores consideraciones permiten al Tribunal Constitucional concluir que el canon que deberá aplicar para resolver los conflictos en defensa de la autonomía local promovidos frente a leyes estatales “se ciñe a los preceptos constitucionales (artículos 137, 140 y 141 de la CE) que establecen ese ‘contenido mínimo’ que protege la garantía institucional y que hemos considerado definitorios de ‘los elementos esenciales’ o del ‘núcleo primario’ del autogobierno de los entes locales territoriales. También el legislador básico estatal ha de respetar la garantía institucional de la autonomía local (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2), puesto que los destinatarios del artículo 137 de la CE ‘son todos los poderes públicos, y más concretamente todos los legisladores’ (STC 11/1999, de 11 de febrero, FJ 2). Pero la legislación básica sobre régimen local no se integra en el ‘bloque de la constitucionalidad’ ni constituye canon de validez respecto de otras leyes estatales. Tal como sostiene el Abogado del Estado, no puede pretenderse de este Tribunal que enjuicie una norma estatal utilizando como parámetro otra norma estatal (configuradora de la autonomía local constitucionalmente garantizada) pues, lógicamente, si no se ha vulnerado la Constitución debe interpretarse como una nueva opción del legislador. Por otra parte, tampoco en este proceso puede discutirse el carácter básico de la norma estatal, ya que ésta es una cuestión que afecta al régimen de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas que, consiguientemente, no puede ser suscitada en este proceso constitucional por las entidades locales legitimadas para promoverlo”.

Como se ve, con esta “degradación” del papel de la LBRL, a la que apenas se le reconoce una mínima “función constitucional” sólo en aquello directamente enraizable en los concretos preceptos constitucionales citados –resituación que estimo correcta–, el Tribunal acaba por difuminar casi por completo cualquier parámetro cierto para enjuiciar la no-vulneración de la autonomía local. Con ello se hace más evidente la necesidad de incorporar en nuestro sistema un nuevo elemento normativo que

pueda ejercer esta función de parámetro sobre el legislador con toda naturalidad. Y este elemento, más allá del caso de Ceuta, aunque también en él, no puede ser otro que el Estatuto de autonomía correspondiente.

Dicho lo anterior, la resolución del caso concreto planteado es deudora de la singularidad de la situación de Ceuta en relación con el legislador estatal en la materia de urbanismo, y se acaba aplicando con toda naturalidad la argumentación de que restando a la ciudad autónoma la aprobación inicial y provisional de su planeamiento, no se le priva de una “competencia relevante y reconocible”, y ello a pesar de que Ceuta había ostentado ya la competencia para la aprobación definitiva en aplicación de su Estatuto. En cuanto al informe estatal vinculante respecto del planeamiento derivado, el Tribunal se limita a afirmar, sin mayor concreción, que “dada la singular posición de la ciudad de Ceuta, existen sólidas razones que justifican la intervención de la Administración estatal en la actividad de planeamiento urbanístico en el territorio de dicho municipio”.

Debe notarse que tradicionalmente la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del propio Tribunal Constitucional ha venido sosteniendo que la limitación de la participación municipal a las fases de aprobación inicial provisional se justifica por entender que a través de la aprobación definitiva se gestionan competencias propias de las comunidades autónomas como manifestación de intereses supramunicipales que tienen conexión con algún aspecto de un modelo territorial superior. Extremo que, precisamente por la singularidad territorial de Ceuta, no parece evidente.

La insatisfacción que deja la sentencia, y que se hace ostensible en el voto particular, tampoco permite extraer mayores conclusiones, como he dicho, habida cuenta de la singularidad del caso. Pero la restricción de la legitimación fijada para este proceso hace prever que tal vez van a abundar más los supuestos de conflictos frente a leyes, singulares, de caso único o “dual” que no frente a leyes generales.

La confirmación la encontramos en un conflicto en defensa de la autonomía local en relación con la Ley de Castilla y León 6/2005, de 26 de mayo, sobre la declaración de un proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos urbanos para la provincia de Salamanca, en el término municipal de Gomecello, planteado por este ayuntamiento y admitido a trámite por providencia del Tribunal Constitucional de 28 de febrero de 2006. El municipio de Santovenia de Pisuerga había hecho lo mismo en 2004 en relación con la instalación de una planta de residuos tóxicos y peligrosos.

## 8.4. Novedades normativas en el régimen local: especialidad y diferenciación

Por lo que se refiere a la actividad legislativa del Estado, debe reseñarse la continuación del proceso de elaboración del Anteproyecto de ley básica del gobierno y la administración local por parte del MAP, cuyo titular compareció ante la Comisión de Entidades Locales del Senado el 18 de diciembre para dar cuenta del estado del anteproyecto. El texto ha sido informado por la Conferencia Sectorial de Asuntos Locales y la Comisión Nacional de Administración Local, habiendo obtenido el acuerdo de la FEMP, cuyo reconocimiento nominativo en el texto como la asociación representativa de los entes locales de mayor implantación –similar al que figura en el nuevo Estatuto de la Comunidad Valenciana– abre unas connotaciones corporativas de blindaje legal impropias de nuestro sistema.

La necesidad de acomodar el proyecto estatal con el resultado de los procesos de reforma estatutaria, que tanto hemos alentado, podría encontrar solución por medio de la incorporación de una cláusula de salvaguarda, según la cual la ley se aplicaría en las distintas comunidades autónomas en armonía con sus estatutos y de acuerdo con la Constitución. En realidad, ya la actual LBRL, antes y después de su reforma por la Ley 23/2003, de modernización, contiene una serie de disposiciones específicas que excepcionan su carácter de básica como mínimo común denominador, o lo que es parecido, vienen a confirmar que es básico que haya diferencias, o que hay bases de aplicación desigual o no homogénea.

Por otro lado, como novedades se incluyen medidas contra el transfuguismo –entre ellas, una comisión de expertos, que se ha constituido ya y que cuenta, entre otros, con la valiosa experiencia de D. Miguel Herrero de Miñón–, mientras que la reforma de la financiación se remite a otro momento posterior. A pesar de todo, no parece que haya habido avances sustanciales en la consecución de los imprescindibles apoyos políticos, lo que ya es difícil a las puertas del proceso electoral de mayo de 2007, y en su comparecencia en el Senado el ministro ya pospuso la tramitación parlamentaria hasta después del mismo.

En cambio, han tenido mejor suerte otras iniciativas normativas de relieve, que se citan a continuación. Como se verá, muchas de ellas son leyes especiales, esto es, portadoras de un régimen especial para un determinado municipio –Barcelona, Madrid, Palma de Mallorca– o de aplicación

del régimen especial de grandes ciudades a diversas localidades. Ello pone de manifiesto la importancia que ya ha adquirido el principio de diferenciación en nuestro régimen local, frente al tópico uniformismo que denunciara en su día Alejandro Nieto. Diferenciación y especialidad que están presentes, además, como principios ordenadores de la legislación autonómica que afecte a los entes locales, en la mayoría de los nuevos estatutos de autonomía.

La Ley estatal 1/2006, de 13 de marzo, regula el régimen especial del municipio de Barcelona.<sup>8</sup> En realidad, se trata de una parte de dicho régimen especial, aquél que es competencia del Estado y que la Ley catalana de la Carta Municipal de Barcelona, aprobada en 1998, no había podido regular. Se inicia con una definición de la autonomía local y de su garantía más actualizada, a la vista de la Carta Europea, y contiene asignaciones competenciales específicas en materia de equipamientos e infraestructuras, telecomunicaciones, tráfico y movilidad, seguridad ciudadana, con un refuerzo de la autoridad municipal, la previsión de un régimen de financiación especial, la confirmación de la singularidad del Consell Tributari como órgano de garantía, así como el reconocimiento del derecho de participación en competencias estatales. Su negociación no fue sencilla, entre otras causas, porque la Generalitat de Catalunya podía verse “saltada” en la atribución directa de competencias al Ayuntamiento barcelonés desde el Estado. Además, una materia emblemática, como la de la instauración de una justicia de proximidad, quedó al fin descolgada y remitida a una reforma de la Ley orgánica del Poder Judicial que, sin embargo, no ha culminado todavía. No debe olvidarse, en todo caso, que el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña eleva a este rango la garantía de un régimen especial para Barcelona.

Por cierto, que la Carta Municipal de 1998 ha sido modificada por la Ley catalana 11/2006, para ajustar el régimen de modificación de las zonas verdes al Texto refundido de urbanismo, que prevé la intervención preceptiva y vinculante de la Comisión Jurídica Asesora cuando lo solicite un tercio de los miembros de la Comisión de Urbanismo.

En estrecha relación con la Ley especial de Barcelona, debe señalarse la Ley estatal 22/2006, de 4 de julio, de capitalidad y régimen especial de

---

8. Vid. el libro colectivo *La Carta Municipal de Barcelona: diez estudios*, coordinado por R. Jiménez Asensio y T. Font Llovet, Fundación Carles Pi i Sunyer-Marcial Pons, de próxima aparición.

Madrid, que cumple la previsión establecida en el artículo 6 del Estatuto de autonomía. Por cierto, es un ejemplo claro de los mandatos de un Estatuto al legislador estatal, mandato en este caso vigente desde 1983 y nunca objetado, y que en cambio tanto se ha criticado en relación con la reforma del Estatuto de Cataluña. La Ley es fruto de un complejo proceso lleno de suspicacias y difíciles compromisos entre Ayuntamiento, Comunidad de Madrid y Gobierno, que se ha visto ayudado por el proceso de aprobación de la parte estatal de la Carta Municipal de Barcelona. En ella, y en la primitiva regulación catalana de la Carta, se inspiran muchas soluciones organizativas y atribuciones competenciales a la ciudad de Madrid.<sup>9</sup>

La Ley 15/2006, de 26 de mayo, reforma la Ley de estabilidad presupuestaria de 2001, para reconocer un mayor papel a la negociación de las partes y a la intervención de la Comisión Nacional de Administración Local a la hora de establecer los objetivos de estabilidad presupuestaria para las entidades locales, sin perjuicio de las competencias descorrías del Estado y del papel relevante que se reconoce a las comunidades autónomas.

Por lo que se refiere a la aplicación del régimen de municipios de gran población, establecido en la Ley de modernización de 2003, indicamos la Ley de la Comunidad Valenciana 8/2006, de aplicación al municipio de Torrevieja, del régimen de municipios de gran población; la Ley de Canarias 2/2006, de aplicación al Cabildo Insular de Lanzarote del régimen de grandes ciudades previsto en la Ley 57/2003, posibilidad introducida a última hora en la tramitación de la Ley de modernización. Mediante sendos acuerdos del Pleno de la Asamblea de Madrid, se reconoce dicho régimen a los municipios de Fuenlabrada, Parla y Leganés, que se suman así a los de Alcalá de Henares, Móstoles, Alcorcón y Getafe. Sigue así la diversidad formal –ley o acuerdo de la Asamblea– para la aplicación de la diversidad material.

En Baleares destacan dos leyes de relieve: la Ley 20/2006, municipal y de régimen local de las Islas Baleares, y la Ley 23/2006, de capitalidad de Palma de Mallorca. Ambas muestran una clara inspiración en el ordenamiento catalán. La primera contiene la regulación general y sistemática del régimen local: los consejos insulares; los municipios, que quedan más reforzados; los demás entes locales; las relaciones interadministrativas; el régi-

---

9. Vid. el libro colectivo *Estudios sobre la Ley de capitalidad y régimen especial de Madrid*, coordinado por L. Parejo Alfonso, J. Bravo Rivera y C. Prieto Romero, Ed. Bosch, Barcelona, 2006.



men común; obras, servicios y actividades económicas; la intervención administrativa en la actividad privada; los contratos y el personal de los entes locales, y por último, la hacienda local.

Por otro lado, la Ley 23/2006, de 20 de diciembre, de capitalidad de Palma de Mallorca, establece un régimen especial para el municipio de la capital, a partir de la Carta Municipal aprobada unánimemente por el Ayuntamiento de Palma en julio de 2000 y del régimen de las grandes ciudades. La Ley atribuye al Ayuntamiento de Palma amplias competencias en diversas materias de las que cabe destacar, por un lado, las educativas –la programación y la distribución territorial, dentro del municipio, de los centros docentes, así como la gestión de todos los centros públicos de educación infantil, educación primaria y educación postobligatoria– y por otro lado, las urbanísticas: la aprobación definitiva del Plan general, sus modificaciones puntuales, así como sus revisiones y las declaraciones de interés general, serán aprobadas definitivamente por el Pleno del propio Ayuntamiento, en lugar de por el Pleno del *consell insular*. Se suprime, pues, el carácter bifásico de la aprobación de los instrumentos de planificación general –desmintiendo, con ello, la apreciación que está en la base de la STC 240/2006, relativa al planeamiento urbanístico de Ceuta–, pero planteando, al mismo tiempo, una situación singular, la “soberanía urbanística” de Palma, que es fruto de la coyuntura política y que el Estatuto de autonomía en proceso de reforma puede reponer a su estado anterior.

Para el ejercicio de las competencias, la Ley de capitalidad de Palma prevé, igual que en el caso de Barcelona, la constitución de consorcios con el consejo insular y el Gobierno autonómico. Asimismo se prevé la creación de un Consejo de la Capitalidad, como órgano colegiado de carácter permanente, cuyo objeto es la coordinación entre el Gobierno de las Islas Baleares, el Consejo Insular de Mallorca y el Ayuntamiento de Palma. También se prevé un régimen de financiación que incluya una compensación por los costes de capitalidad.

En Navarra deben señalarse intervenciones normativas de interés para la financiación local. Por un lado, la Ley foral 12/2006, de 21 de noviembre, del registro de la riqueza territorial y de los catastros de Navarra, que afecta a materias fiscales y asimismo a la valoración del suelo y regula el sistema inmobiliario de Navarra, por lo que tiene especial incidencia en la tributación local. Por otro lado, la materia financiera tiene también influencia en el ámbito por la Ley foral 3/2006, de 17 de marzo, del Plan especial en materia de infraestructuras locales para el período 2006-2008, que

constituye uno de los instrumentos de financiación local por medio de los presupuestos generales de Navarra.

## 8.5. Organización territorial y entidades locales

Empezando por el nivel inferior dentro de la escala de la organización territorial, se debe reseñar la modificación del régimen de las entidades municipales descentralizadas –las entidades locales “menores”– en Cataluña por la Ley 9/2006, de 5 de julio, para solventar los supuestos de vacante de la presidencia, mediante la previsión de un suplente, y evitar que la presidencia pasase a la candidatura que no había ganado las elecciones.

En relación con el nivel supramunicipal, en Aragón destaca la Ley 3/2006, de 8 de junio, de modificación de la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de medidas de comarcalización, que autoriza la refundición de los preexistentes textos en dos: uno relativo a la regulación sustantiva en materia de comarcalización y otro dedicado a asegurar la delimitación territorial. Se refuerzan los mecanismos de financiación, incluso en relación con proyectos europeos, y se eleva de rango la regulación el Consejo de Cooperación Comarcal (decretos legislativos 1 y 2, de 27 de diciembre de 2006). En la legislación sectorial, la Ley 15/2006, de montes de Aragón, delimita las competencias autonómicas de las locales, en particular de las comarcas, que aprueban los planes de aprovechamiento de los montes públicos y la gestión de los fondos de mejoras correspondientes.

En Asturias se paraliza la elaboración de la Ley de régimen local propia, a la espera de la reforma estatutaria, puesto que la comisión de expertos creada al efecto ya entrevé que la LBRL quedará obsoleta como parámetro de la normativa autonómica, a la vista de la mayor amplitud competencial que postula el Estatuto catalán. En cuanto a organización territorial, la comarca, prevista en el Estatuto vigente, no se pone en marcha como entidad local, a pesar de que varios servicios de la Administración autonómica como sanidad, servicios sociales, educación, urbanismo, etc., se adaptan al mapa comarcal. Por otro lado, se pone de manifiesto la necesidad de adecuar la regulación de la parroquia rural según la Ley de 1986 como entidad inferior al municipio y su efectiva aplicación, puesto que existe una gran diversidad de situaciones demográficas y geográficas que impide dar satisfacción representativa a los núcleos separados pero no rurales.

En la Región de Murcia, al hilo de las comparecencias previas a los trabajos para la reforma del Estatuto, se pone de relieve, por un lado, la nece-

sidad de un mayor reconocimiento institucional de los municipios, su autonomía y sus competencias; por otra parte, la falta de desarrollo del proceso de comarcalización que el vigente Estatuto ya permite; y, de manera especial, en fin, la siempre latente reivindicación de la provincialidad de Cartagena, expresada por organizaciones empresariales, cámara de comercio, colegio de abogados y otros colectivos ciudadanos.

En fin, a título anecdótico, se da un paso más en la tendencia segregacionista con la creación por sentencia del Tribunal Supremo del nuevo municipio de Villamayor de Gállego, por segregación de Zaragoza capital.

## 8.6. Reforma de los estatutos y gobierno local: de nuevo sobre las grandes cuestiones

El año anterior se dedicó una especial atención al tratamiento del gobierno local en los procesos de reforma de los estatutos de autonomía que estaban ya en marcha, por lo que ahora sustancialmente procede actualizar el análisis.<sup>10</sup> En 2006 se han aprobado los de la Comunidad Valenciana y Cataluña, y el de Andalucía, aprobado en referéndum ya en 2007.<sup>11</sup> Las Cortes tramitan ya las propuestas de Canarias, Baleares, Castilla-La Mancha, Aragón y Castilla y León. En síntesis, los aspectos novedosos de mayor relieve atañen a la confirmación de que la regulación sustantiva del gobierno local es una materia propia del Estatuto; a las opciones en materia de organización territorial, y a la asunción por las comunidades autónomas de las competencias en la materia de régimen local.

En cualquier caso, como cuestión previa, parece claro que los estatutos no quieren dar la espalda a las materias propias del gobierno local, sino que, por el contrario, el “modelo” catalán de incrementar la regulación de la Admi-

10. Vid. T. FONT LLOVET, “Estado autonómico y gobierno local: El inicio de un nuevo ciclo”, *Anuario del Gobierno Local 2005*, p. 16-26. También, el estudio de Francisco VELASCO CABALLERO, “Estatutos de autonomía, leyes básicas y leyes autonómicas en el sistema de fuentes del Derecho local”, en dicho *Anuario 2005*. Vid. asimismo el volumen colectivo *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, con trabajos de F. Velasco, L. Ortega y T. Font, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Serie Foro, 6, Madrid, 2006. Por supuesto, los estudios de J.L. REQUEJO, “Garantía de la autonomía local y estatutos de autonomía”, y de J. FERRET, “Nuevas reglas de distribución de competencias sobre régimen local”, contenidos en el *Anuario del Gobierno Local 2006*.

11. Vid. en dicho *Anuario 2006* el estudio de Gerardo RUIZ-RICO, “Las entidades locales en la proposición de reforma del Estatuto de autonomía de Andalucía”.

nistración local en el Estatuto se ha difundido, con variantes, en el resto de iniciativas. En pocas palabras, los estatutos han apostado por la garantía de la autonomía local, han hecho público su “compromiso” con este principio constitucional ordenador de la organización territorial del Estado.

### 8.6.1. El gobierno local como materia estatutaria

Con distinta extensión e intensidad, todos los estatutos regulan con mayor detenimiento que hasta la fecha el gobierno local, ya sea dentro de la regulación de las instituciones propias de la comunidad, ya sea en la regulación de la organización territorial, de manera que se tiende a configurar las bases de un “modelo” de gobierno local propio. En este sentido, los estatutos acuden a la previsión admitida por el Tribunal Constitucional, según la cual los estatutos pueden ofrecer un “anclaje estatutario” a una regulación no uniforme del régimen local, sobre la base de incorporar disposiciones específicas para los entes locales de su territorio. El Tribunal Constitucional ha admitido en varias ocasiones, que son todas en las que se le ha planteado la cuestión, esta posibilidad de diferenciación de lo básico a partir de las previsiones estatutarias: régimen local, en especial en relación con el régimen de las provincias, cámaras de comercio, función pública, etc.

Según veremos luego, no hay en ello peligro de reducción del contenido mínimo de la autonomía local, puesto que ante un eventual supuesto de menor garantía por parte de un Estatuto en relación con la Ley básica, su interpretación conforme al principio constitucional de autonomía local permitiría la aplicación preferente de la norma más protectora. Principio que ya figuraba explicitado en el régimen local catalán de la Segunda República y en la actualidad está recogido en la legislación foral navarra de régimen local. Como se ha señalado, el legislador básico puede concretar el contenido “mínimo” de la autonomía local, pero el legislador estatutario puede establecer un contenido “óptimo” para su propio territorio.<sup>12</sup>

En todos los casos se proclama la garantía –estatutaria– de la autonomía local y se incluyen los principios ordenadores de la posición de municipios y otros entes locales y su relación con la comunidad autónoma. Las formulaciones son muy variadas. Aparte de la contenida en el Estatuto de Cataluña, ya analizada el año anterior, puede señalarse que la de Castilla-La Mancha contiene un específico capítulo dedicado a los municipios que

12. *Vid.* el estudio de F. VELASCO CABALLERO, “Estatutos de autonomía, leyes básicas y leyes autonómicas en el sistema de fuentes del Derecho local”, en el *Anuario del Gobierno Local 2005*.

incorpora en lo esencial y de manera eficaz la Carta Europea de la Autonomía Local, sobre la base de los principio de subsidiariedad y de diferenciación que la doctrina ha ido perfilando en su aplicación al ámbito local.

La fijación de competencias municipales o locales, con fórmulas diversas, es uno de los objetivos de algunos estatutos, con la finalidad de ordenar la actuación del legislador.

Así, Cataluña y Andalucía incluyen la proclamación de la garantía estatutaria de un núcleo de competencias propias para los municipios, que después se concreta en un listado de materias específicas sobre las que los ayuntamientos tienen en todo caso competencias propias de acuerdo con las leyes (Andalucía), listado que en Cataluña se atribuye a los gobiernos locales en su conjunto, y luego se incorporan los principios de subsidiariedad, etc., como mecanismos de distribución entre los diferentes niveles del gobierno local, asegurándose, así, que ante situaciones de incapacidad y no-idoneidad de prestación de los servicios a nivel municipal, la competencia no por ello pasa a ser autonómica, sino que se mantiene en el nivel local supramunicipal de garantía.

La propuesta de reforma del Estatuto de Canarias recoge las competencias de los cabildos y de los municipios en sendas disposiciones adicionales, cuya reforma no está sometida a la rigidez propia de la reforma del Estatuto. Garantía más débil, pues, en este caso.

Por su parte, Castilla-La Mancha contiene una doble lista: la de materias sobre las que el legislador *debe* declarar las competencias propias de los municipios, para ejercerlas solos o asociados, y en su caso con el soporte de las diputaciones, y la más genérica de materias respecto de las cuales el legislador *puede* transferir competencias a los municipios.

Junto a las competencias, se presta atención a la participación local en la organización autonómica. El Consejo de Gobiernos Locales se regula inicialmente en Cataluña, según el modelo avanzado en estas mismas páginas, y es seguido en Castilla-La Mancha (artículo 79) con la misma denominación y configuración: órgano de representación de municipios y provincias en las instituciones de la comunidad autónoma, con participación en la tramitación de las iniciativas normativas y de planificación que afecten a sus intereses propios, es órgano distinto de las comisiones bilaterales o multilaterales de cooperación a que se refiere el artículo 77.2. El Consejo Local de Aragón, en cambio, acepta ser órgano de colaboración y coordinación entre el Gobierno de Aragón y las entidades repre-

sentativas de las entidades locales aragonesas, de modo que se congela ya en el Estatuto un tipo de representación local concreto.

Como órganos de participación o de colaboración, en Andalucía se prevé un “órgano de relación de la Junta de Andalucía y los ayuntamientos”, de composición mixta, como ámbito permanente de diálogo y colaboración, con intervención en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y de planes que les afecten de forma específica, en la línea ya adelantada por el Estatuto de la Comunidad Valenciana; en este caso se incluye nominativamente a la Federación Valenciana de Municipios y Provincias como sujeto de la colaboración. Es de notar que la composición mixta, válida para la colaboración y la coordinación, no encaja, en cambio, con la función de consulta respecto de proyectos normativos, en los que tiene sentido la función de representación y de participación exclusivamente local.

Además, en Cataluña se prevé que el Consejo de Garantías Estatutarias pueda actuar específicamente para la protección de la autonomía local garantizada por el Estatuto frente al legislador [artículo 76.2.d)], con independencia de su intervención en el procedimiento del conflicto en defensa de la autonomía local (artículo 76.3).

Todas estas cuestiones son perfectamente propias del contenido material de las normas estatutarias. Frente a lo que pueda haberse sostenido, en el sentido de que la materia del régimen local no es propia de los estatutos, porque los municipios no son “instituciones propias de la comunidad autónoma” a los efectos del artículo 147.2 de la CE, debe señalarse que la regulación estatutaria comentada afecta al régimen local en la medida en que establece mandatos y límites al legislador autonómico, que debe respetar, tanto en lo competencial como en lo material o sustantivo, de modo que se regula la posición de los entes locales “en relación con” las instituciones propias de la Comunidad, y por tanto, delimita la posición y el régimen de éstas. No cabe, pues, sostener que las opciones actuales de la LBRL, opciones coyunturales, no inmanentes, de una norma contingente, que no es de obligada existencia constitucional, deban quedar congeladas y bloqueadas. El propio Tribunal Constitucional, en su sentencia 240/2006, sobre el conflicto de autonomía local de Ceuta, más arriba comentada, reconoce que no puede atribuirse a la LBRL una específica función constitucional frente a futuras leyes, a excepción de las leyes autonómicas –no de los estatutos– que se dicten en materia de competencia compartida.

### 8.6.2. Las opciones de organización territorial

Con carácter general, se mantiene la configuración de la estructura territorial en un sistema de dos niveles –como mínimo–, el básico municipal, y el supramunicipal que se interpone entre el municipio y la comunidad autónoma, y es ahí donde se consolida la diversificación ya preexistente. Como novedad, cabe señalar la sustitución de la provincia por la veguería en Cataluña, por confusión de ambas instituciones y la atribución de su gobierno y administración al Consejo de Veguería, que sustituiría a la Diputación, de acuerdo con la posibilidad ya prevista en el propio artículo 141 de la CE, sin perjuicio del número de unidades que se puedan en el futuro constituir.<sup>13</sup>

La “disponibilidad” de la provincia, por cierto, es admitida por la citada STC 240/2006, que resuelve el conflicto en defensa de la autonomía local interpuesto por la ciudad de Ceuta. Como *obiter dicta* en la argumentación para reconocerle a Ceuta el carácter de ente local se dice que cabe reconocérselo a partir de las previsiones de los artículos 137 y 140 de la CE, que configuran al municipio “como ente territorial básico en todo el territorio del Estado, respecto al cual, a diferencia de la provincia, no existe previsión constitucional alguna que permita *disponer de su existencia o de su base organizativa*”.

Por lo que se refiere a las comarcas, se pretende claramente su desactivación en su comunidad de origen, Cataluña, donde aparecen como entidades estrictamente voluntarias en el texto inicial de la propuesta estatutaria, aunque luego se modificaría para quedarse en la pura ambigüedad, con una suerte de “garantía existencial” (artículos 83.2 y 92); también en el Estatuto de Andalucía se configuran como voluntarias (artículo 97 del texto definitivo). En cambio, en la propuesta de reforma de Aragón aparecen muy reforzadas, y son calificadas como entidades territoriales “fundamentales para la vertebración territorial aragonesa” (artículo 83).

Los procesos de reforma en Baleares y en Canarias ponen de manifiesto la evolución hacia una diferente concepción de las islas y de su organización propia dentro de la estructura institucional de la comunidad autónoma respectiva, aunque se mantiene el punto común de la elección directa de los consejos y cabildos.

Según la propuesta balear, se deja claro que los consejos insulares son al mismo tiempo instituciones de gobierno de cada isla e instituciones

13. Vid. el estudio de Josep MIR, “La regulación de las veguerías en el nuevo Estatuto de Cataluña”, en el *Anuario del Gobierno Local 2006*.

propias de la comunidad autónoma: el mismo Estatuto contiene una amplia regulación sobre su configuración, más prolija que el Estatuto vigente –en realidad viene a elevar a rango estatutario lo esencial de la Ley de consejos insulares del año 2000–, sobre la base del modelo “parlamentario” de Pleno, presidente y Consejo Ejecutivo, con posibilidad de disolución anticipada, y elección directa y separada del Parlamento autonómico. Se efectúa una remisión al legislador autonómico, previendo que la aplicación de la legislación de régimen local sea solamente a título supletorio. El Estatuto garantiza un elenco de competencias propias de los consejos –destaca el urbanismo, vivienda, ordenación del territorio y del litoral– y de funciones ejecutivas, y se les reconoce la potestad reglamentaria. Se aleja cada vez más la consideración de los consejos insulares respecto de la figura de la provincia, a pesar de que la legislación ordinaria insiste frecuentemente en equipar ambos tipos de entes.

Es de interés la previsión, en el Estatuto balear, de una conferencia de presidentes, que incluye al de la comunidad autónoma y a los de los consejos insulares, como marco general de relación de colaboración y de acuerdo. La conferencia adoptará su propio reglamento.

En cambio, en el caso de Canarias, luego de plantearse diversas posiciones en los sucesivos trámites de elaboración de la propuesta de reforma estatutaria, incluido el dictamen del Consejo Consultivo, los cabildos se circunscriben a la función de órganos de gobierno de las islas, plenamente inclinados hacia su consideración como entes locales, eliminándose toda referencia a su incardinación en el sistema institucional de la comunidad autónoma, aunque también se les reconoce el carácter de representación ordinaria del Gobierno y de la Administración autonómica en las islas. Sus competencias tienen menor protección, puesto que figuran en una disposición adicional, y el régimen jurídico se difiere a la legislación ordinaria, aunque aprobada por mayoría cualificada, y siendo varias las apelaciones directas del Estatuto a la aplicación a los cabildos de la legislación básica estatal.

### **8.6.3. Las competencias de las comunidades autónomas en materia de régimen local**

Como ya se señaló el año anterior, éste es un punto novedoso en los actuales procesos estatutarios, que buscan una mejor definición material y funcional, y con ello, una mayor aproximación entre la comunidad autónoma y el sistema de gobierno local de su territorio.



En pocas palabras, se trata, en el mejor de los casos, de recuperar el significado genuino de la inicial formulación del artículo 9.8 del Estatuto catalán de 1979, que atribuía a la Generalitat la “competencia exclusiva sobre el régimen local, sin perjuicio del artículo 149.1.18 de la CE”. Como es sabido, dicha formulación dio pie al Tribunal constitucional para construir un título competencial nuevo a favor del Estado, las “bases del régimen local”, que cubría la totalidad de la regulación de las entidades locales, convirtiendo una materia que era en parte exclusiva y en parte compartida en una materia totalmente compartida. Ahora se intenta regresar de esta compartición total a la diferenciación: partes exclusivas, partes compartidas. El ejemplo se encuentra en el artículo 160 del nuevo Estatuto de Cataluña cuyo contenido puede recordarse:

“1. Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen local que, respetando el principio de autonomía local, incluye:

“a) Las relaciones entre las instituciones de la Generalitat y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Generalitat, incluyendo las distintas formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales.

“b) La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados por el artículo 84.

“c) El régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios públicos.

“d) La determinación de los órganos de gobierno de los entes locales creados por la Generalitat y el funcionamiento y régimen de adopción de acuerdos de estos órganos.

“e) El régimen de los órganos complementarios de la organización de los entes locales.

“2. Corresponde a la Generalitat la competencia compartida en todo lo no establecido por el apartado 1.

“3. Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen electoral de los entes locales creados por aquélla, con la excepción de los constitucionalmente garantizados.”

A ello puede añadirse el artículo 151:

“Corresponde a la Generalitat, respetando la garantía institucional establecida por la Constitución en los artículos 140 y 141, la competencia exclusiva sobre organización territorial, que incluye en todo caso:

“1. La determinación, la creación, la modificación y la supresión de las entidades que configuran la organización territorial de Cataluña.

“2. La creación, la supresión y la alteración de los términos tanto de los municipios como de las entidades locales de ámbito territorial inferior; la denominación, la capitalidad y los símbolos de los municipios y de las demás entidades locales; los topónimos y la determinación de los regímenes especiales.

“3. El establecimiento mediante ley de procedimientos de relación entre las entidades locales y la población, respetando la autonomía local.”

Estos preceptos dan continuidad al artículo 9.8 del EAC de 1979, que ya ha reconocido la competencia exclusiva de la Generalidad en el régimen local, y que ha estado vigente de forma pacífica durante más de veinticinco años. La incorporación de la cláusula “sin perjuicio” en este precepto ni añade ni quita un ápice de vigencia al artículo 149.1.18 de la CE, como tampoco puede añadir ni quitar nada el hecho de que el actual artículo 160.1 del EAC no incluya dicha cláusula “sin perjuicio”. El Estado sigue teniendo la competencia exclusiva para dictar las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, y ello explica precisamente el contenido del párrafo segundo del mismo artículo 160 del EAC.

Andalucía, en el texto aprobado por el Parlamento incluía (artículo 59) la competencia exclusiva sobre régimen local en una serie de submaterias que siguen la línea del Estatuto catalán, en los términos reproducidos, aunque luego, en el artículo 96, al referirse al contenido que debe tener la Ley de régimen local de Andalucía, se enumeran estas mismas materias, “en el marco de la legislación básica del Estado”. Posteriormente, en el texto que aprobarían definitivamente las Cortes, la competencia sobre régimen local (artículo 60) ya figura como “exclusiva, respetando el artículo 149.1.18 de la Constitución”, fórmula que recuerda la del artículo 9.8 del Estatuto de Cataluña de 1979, citado, aunque con un matiz importante: la cláusula “sin perjuicio” permitió entender que la competencia estatal podía proyectarse sobre toda la materia asumida por la comunidad autónoma. La cláusula “respetando” señala más bien que la competencia estatal es sobre otra materia distinta –las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas– que puede parcialmente coincidir con la autonomía, y en tal caso opera como un límite externo.

La propuesta de Estatuto de Canarias asume también el listado del texto catalán, aunque calificando la competencia como compartida, sin referirse, no obstante, al artículo 149.1.18 de la CE. El texto de Aragón incorpora

también dicha enumeración en el artículo 71 como competencia exclusiva, cuyo ejercicio deberá efectuarse “respetando lo dispuesto en los artículos 140 y 149.1 de la Constitución”.

Un parecido listado, en fin, figura en la propuesta de Castilla-La Mancha (artículo 105), pero calificando estas “submaterias” como exclusivas, dentro de la materia compartida “régimen local y haciendas locales”.

En definitiva, como puede verse, se sigue una variedad de formulaciones en los distintos estatutos, que no hace, por cierto, sino reproducir la variedad que ha habido hasta ahora a lo largo de un cuarto de siglo, sin que ello haya perjudicado en nada el funcionamiento del Estado y de las instituciones autonómicas y locales, ni la posición jurídica de los ciudadanos.

### **8.7. Los nuevos estatutos de autonomía y el gobierno local<sup>14</sup>**

En los últimos años hemos seguido con atención los distintos aspectos de las reformas estatutarias que atañen específicamente al gobierno local. Algunos de los ya analizados el año –y ahora epígrafe– anterior, que estaban en una fase adelantada de elaboración, han quedado sin continuidad, como Castilla-La Mancha y Canarias. Otros, también estudiados, han sido ya refrendados este año, como el de Andalucía, o aprobados, como Baleares, Aragón y Castilla y León. Por ello basta ahora destacar solamente algunas características específicas.

Pero antes, lo primero que debe reiterarse es que todos estos estatutos confirman de manera inequívoca, como aquí se ha sostenido, que la regulación de la Administración local y de la organización territorial es una materia propia de los estatutos, los cuales pueden introducir las singularidades de cada comunidad o territorio y los elementos de diferenciación correspondientes. Puede ser de interés conjugar esta constatación con alguna de las ideas expuestas en la STC 247/2007, relativa a la reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana. La sentencia resulta de gran interés en múltiples aspectos, y ofrece en su conjunto una muy positiva percepción de las posibilidades de evolución y perfeccionamiento del Estado autonómico.

En concreto, por lo que aquí interesa, cabe subrayar la confirmación de que el contenido de los estatutos no queda limitado a las materias expresamente contenidas en el artículo 147.2 de la CE, sino que puede exten-

14. Este epígrafe recoge parte de la aportación “La Administración local en las comunidades autónomas”, en el *Informe comunidades autónomas 2007*, Instituto de Derecho Público, 2008.

derse válidamente a otras materias derivadas de dicho precepto, “relativas a las funciones de los poderes e instituciones autonómicos, tanto en su dimensión material como organizativa, y a la relaciones de dichos poderes e instituciones con los restantes poderes públicos estatales y autonómicos, por un lado, y con los ciudadanos, por otro”. No es tan lejano este tipo de formulaciones a la idea de que algo pueden determinar los Estatutos en relación con la posición del gobierno local dentro del conjunto del sistema institucional.

### **8.7.1. La participación de los entes locales en las comunidades autónomas**

El artículo 95 del Estatuto de Andalucía prevé la existencia de un “órgano de relación de la Junta de Andalucía y los ayuntamientos”, de composición mixta, como ámbito permanente de diálogo y colaboración, con intervención en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y de planes que les afecten de forma específica. Se sigue la línea marcada por el Estatuto de la Comunidad Valenciana, distanciándose de la opción formulada en el Estatuto de Cataluña, que prevé un Consejo de Gobiernos Locales “político”, de representación exclusivamente local y cuyo interlocutor natural debe ser el Parlamento.

Es de destacar que la previsión estatutaria andaluza ha sido ya desarrollada por la Ley 20/2007, de 17 de diciembre, por la que se crea el Consejo Andaluz de Concertación Local, mientras que en Cataluña no parece que se haya alcanzado un acuerdo sobre la forma de plasmar lo dispuesto en el Estatuto. En el caso de Andalucía, la exposición de motivos de la Ley indica que la misma refunde en un único consejo los actuales Consejo Andaluz de Municipios y Consejo Andaluz de Provincias, así como la Mesa de Concertación Local, creando un nuevo órgano con una composición y funcionamiento que le dote de mayor eficacia, constituyendo una comisión permanente dentro del mismo, aunque ello sea a costa de alejarse, como se verá, de alguna de las posibilidades que abre la previsión estatutaria.

Al respecto debe destacarse, en primer lugar, que se trata de un órgano “administrativo”, adscrito a la consejería competente en la materia y presidido por el consejero correspondiente. En segundo lugar, como órgano mixto y paritario, la mitad de sus miembros son designados por el Gobierno de la Junta, y la otra mitad por la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación. Es una de las opciones posibles, aunque limita las posibilidades de una mayor diversifi-

cación y pluralismo. En tercer lugar, con esta fórmula, se da cabida en igualdad de condiciones iniciales a la participación de municipios y provincias, cuando el artículo 95 del Estatuto de autonomía se refiere expresa y exclusivamente a los ayuntamientos.

Por otro lado, para la aprobación de sus normas de funcionamiento se requiere la mayoría simple de votos de cada una de las parte, lo que carece de sentido, al menos por lo que se refiere a la representación gubernamental, aunque ésta es una regla extendida en otros órganos similares.

Lo más llamativo es que entre sus funciones figuran una mayoría de actuaciones de informe o propuesta dirigidas precisamente al Gobierno de la Junta, o referidas a proyectos o actuaciones suyas, siendo así que el mismo Gobierno está representado y forma parte del propio órgano, y además, con voto de calidad. De manera que lo que, según la denominación, debiera ser un órgano de concertación, esto es, de cooperación y colaboración –como señala su artículo primero–, no puede, en cambio, al mismo tiempo ejercer con plenitud funciones de participación libre y autónoma, verdaderamente representativa de los entes locales.

Ello conduce a la curiosa previsión [artículo 3.c)] de que el Consejo debe ser consultado en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas que afecten de forma específica a las corporaciones locales, porque lo exige el artículo 95 del Estatuto de autonomía, pero “sin perjuicio de la consulta que a los mismos efectos debe hacerse a la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación”, ya representada en el Consejo.

Por su parte, el artículo 86 del Estatuto de autonomía de Aragón establece el Consejo Local de Aragón, calificado como órgano de colaboración y coordinación entre el Gobierno y, ya directamente, las asociaciones representativas de las entidades locales aragonesas. De modo que se predetermina la opción del legislador para articular la participación local, aunque no tanto como el Estatuto de la Comunidad Valenciana, que “estatutoriza”, con nombre y apellidos, a la Federación Valenciana de Municipios y Provincias como única interlocutora.

En fin, el artículo 51 del Estatuto de autonomía de Castilla y León prevé que la Ley regional de gobierno y administración local regulará la creación, composición y funciones del Consejo de Cooperación Local, órgano también en este caso de composición mixta para el diálogo y la cooperación institucional entre la comunidad autónoma y las corporaciones locales. Destaca en el precepto que la representación de las entidades locales

deberá seguir criterios que aseguren la pluralidad territorial, política e institucional. Por su parte, el artículo 52.2 ordena que las instituciones de la comunidad autónoma reconocerán la interlocución de la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León en cuanto asociación local con mayor implantación. Un nuevo caso, pues, de consagración estatutaria de una determinada entidad privada, al estilo de lo efectuado por la Comunidad Valenciana y de lo que pretendía el nonato Anteproyecto de ley básica del gobierno y administración local en relación con la FEMP.

### 8.7.2. La organización territorial

Ningún avance visible se ha producido en Cataluña respecto de la nueva organización territorial preconizada por el Estatuto en torno a las veguerías –las provincias refundadas– ni siquiera en lo que se refiere a su configuración jurídico-institucional. Antes al contrario, han comenzado a surgir reivindicaciones de nuevos ámbitos territoriales hasta ahora no contemplados en ninguna de las propuestas manejadas, lo que hace prever una difícil concreción de todo ello.

En las Islas Baleares, como ya se adelantó el año pasado, el Estatuto de autonomía viene a confirmar la naturaleza jurídica mixta de los consejos insulares, ya que los incluye dentro del sistema institucional autonómico y les atribuye el gobierno, la administración y la representación de las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera. La novedad de mayor relieve radica en la composición de los consejos, hasta entonces integrados, como caso singular en todo el país, por los diputados elegidos por el Parlamento. El artículo 64 del nuevo Estatuto dispone que los consejos insulares estarán integrados por los consejeros elegidos en las respectivas circunscripciones, con lo cual, a partir de ahora, los electores votarán en listas separadas los miembros de su consejo insular y los diputados al Parlamento –como así ha sucedido en las elecciones de mayo–, una opción que, a su vez, permite la disolución anticipada del Parlamento.

Es de destacar la polémica creación de un nuevo consejo insular, el de Formentera, de régimen especial puesto que está formado por los concejales del ayuntamiento, y no es preceptivo que disponga de consejo ejecutivo, a diferencia del resto, que siguen un modelo de “sistema parlamentario” de organización. Se advierte en este ejemplo una vez más la dinámica de la diversidad frente a la de la uniformidad, que se ve favorecida por la capacidad de los estatutos de intervenir decisivamente en las materias de la organización territorial y el régimen local.

En cuanto a sus atribuciones, se destaca que el Estatuto ha legitimado a los consejos insulares para ejercer la potestad reglamentaria en las materias sobre las que les son atribuidas competencias propias en el artículo 70 del Estatuto, por lo que se hace necesario articular las relaciones entre la comunidad autónoma y los consejos insulares. Así, por un lado, el artículo 58.3 del Estatuto reserva al Gobierno de las Islas Baleares la competencia para establecer los principios generales sobre las materias propias de los consejos, “aunque garantizando el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de los consejos insulares”. Por otro lado, el artículo 69 del Estatuto, como cláusula de cierre, asigna al Gobierno de la comunidad autónoma las competencias que “tengan un carácter suprainstancial, que incidan sobre la planificación de la actividad económica general en el ámbito autonómico o que aquellas competencias cuyo ejercicio exija la obligación de velar por el equilibrio o la cohesión entre las diferentes islas”. Finalmente, el artículo 72.2 del texto estatutario asigna al Gobierno la coordinación de la actividad de los consejos insulares en todo lo que pueda afectar a los intereses de la comunidad autónoma.

Parece que los conflictos entre ambas instancias no van a ser algo esporádico. Entre los necesarios mecanismos de articulación, y a falta de algún tipo de comisión arbitral según el modelo del País Vasco, habrá que ver qué efectividad puede alcanzar la Conferencia de Presidentes, autonómico e insulares, prevista en el propio Estatuto.

Por su parte, el nuevo Estatuto de Castilla y León, que como se ha dicho otorga más atención a la organización territorial, eleva a nivel estatutario la previsión de la creación de las comarcas por ley singular, aunque son concebidas como agrupaciones voluntarias de municipios, por lo que habrá que contar con su acuerdo. Como se sabe, hasta la fecha sólo se ha constituido la comarca de El Bierzo, y a la misma se le dedica una mención expresa, imponiendo al legislador la regulación de la misma y teniendo en cuenta sus singularidades y su trayectoria institucional.

En el Estatuto de Aragón, en cambio, las comarcas aparecen mucho más reforzadas, ya que son calificadas como “fundamentales para la vertebración territorial aragonesa”, representativas de interés propio con funciones de equilibrio y solidaridad territorial y prestación de servicios supramunicipales (artículo 83). En este sentido, se viene a recoger una realidad legislativa ya existente, aunque de implantación efectiva dispar.

## 8.8. El debate doctrinal sobre la autonomía municipal: un congreso

Este *Anuario* viene ofreciendo desde hace años un foro abierto de formulación, debate y difusión de la doctrina académica o científica relativa a la autonomía local. Éste es uno de sus objetivos principales, que entiendo viene cumpliendo con rigor. El *Anuario* está atento a la producción científica, a las aportaciones de la doctrina española y extranjera y a la elaboración dogmática que de ello resulta y facilita su exposición, el contraste y la crítica de las distintas posiciones. Todo ello redundará en beneficio del crecimiento intelectual y cultural, del desarrollo científico y, sobre todo, del fortalecimiento institucional de las organizaciones públicas que sirven objetivamente el interés general de las correspondientes colectividades.

Por estas razones resulta pertinente para concluir estas páginas dar cuenta, brevemente, de la sesión dedicada a la “Autonomía municipal” dentro del II Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, celebrada en Santander el 2 de febrero de 2007. Muchos son los seminarios, congresos y jornadas que tienen lugar a lo largo del año y que una manera u otra se ocupan de cuestiones atinentes al gobierno y a la administración local. Baste citar, por todos, los cursos de verano y de otoño del Consorcio de la UIMP-Centro Ernest Lluch, de Barcelona, que dan pie, precisamente, a la publicación del *Anuario*. Pero, en esta ocasión, aludo al citado Congreso justamente por la significación que tiene la Asociación que lo organiza, que agrupa a quienes por oficio se dedican al Derecho Administrativo en su vertiente académica, y que al segundo año de su creación ha considerado que el de la autonomía local es sin duda uno de los temas de mayor actualidad e interés en el campo del Derecho Público en general y del Derecho Administrativo en particular, y que ofrece un nivel de elaboración doctrinal de gran madurez.

En la citada sesión del II Congreso de profesores se presentaron dos ponencias, previamente encargadas a sus autores por la junta de la asociación:<sup>15</sup> “Una nueva reflexión sobre la autonomía municipal”, del profesor José Luis Carro Fernández-Valmayor, catedrático de la Universidad de Santiago de Compostela, y “Autonomía municipal”, de Francisco Velasco

---

15. Han sido publicadas, junto a otras aportaciones, bajo el título *La autonomía municipal. Administración y regulación económica. Títulos académicos y profesionales. Actas del II Congreso de la Asociación de Profesores de Derecho Administrativo, Santander, 2 y 3 de febrero de 2007*, Aranzadi, 2008.



Caballero, profesor titular de la Universidad Autónoma de Madrid, ambos máximos especialistas en la materia y colaboradores habituales de este *Anuario*.

De sólida formación germánica, los dos autores pusieron sobre la mesa el debate sobre la virtualidad de concebir en nuestro sistema jurídico constitucional la autonomía local sólo como una garantía institucional o bien como un derecho subjetivo. Para Carro, la tesis de la garantía institucional puede resistir las objeciones que se le plantean, siempre que a la misma no se le exijan funciones definidoras de contenidos específicos que no le son propias, y permite extender sus efectos protectores no sólo al núcleo de la gestión autónoma de los propios y exclusivos intereses del municipio sino también al “halo” de las materias en las que concurren los intereses locales y supralocales, donde también se garantiza unas competencias propias del municipio.

Por su parte, Velasco pone de relieve cómo junto a la caracterización institucional de la autonomía municipal, sostenida por nuestra jurisprudencia, coexisten numerosos elementos subjetivos que permiten apreciar la infracción de la autonomía garantizada constitucionalmente en casos de afectación concreta a un municipio, todo ello en un marco en el que la autonomía local es antes que nada un “principio constitucional”, que contiene una serie de “estándares mínimos”, algunos de ellos ya formalizados por la jurisprudencia, como los relativos al régimen de los controles, a las competencias urbanísticas, o la suficiencia financiera.

En cuanto a la articulación de la garantía constitucional de la autonomía local y el papel de los estatutos de autonomía, ambos autores sostienen el relevante papel que éstos pueden cumplir, ya sea para garantizar la cláusula general de competencias municipales, así como ampliar el elenco de competencias propias que tienen aseguradas (Carro), ya sea como norma definidora de un estándar territorial de la autonomía local, cuya aplicación preferente sólo quedará desplazada en la medida que la legislación básica estatal sea más favorable a la autonomía local, y ello en virtud del principio constitucional de la autonomía local (Velasco).

Muchas más fueron las cuestiones suscitadas –la vinculación negativa a la ley, la potestad sancionadora, el alcance de los controles admisibles– y el rico debate que siguió a la exposición de las ponencias puso de manifiesto el alto nivel alcanzado.

Las anteriores aportaciones dan continuidad a una tarea doctrinal, como digo, ya muy elaborada, por los mismos y por otros muchos auto-

res, a partir del análisis de una amplia jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa y del manejo de la dogmática iuspublicista, en la línea de cuanto ya destaqué, entre otras ocasiones, en “La reconstrucción jurídica de la autonomía local: el gobierno local y la reforma de los estatutos”.<sup>16</sup> Las circunstancias actuales, señaladas al inicio de esta “Valoración general”, momento de reformulación del marco normativo global del régimen local y de su inserción en el Estado autonómico, así como de repensamiento del alcance efectivo de la autonomía local a la luz de fenómenos coyunturales pero de gran trascendencia, como la actuación urbanística, justifican el esfuerzo doctrinal para consolidar las categorías útiles para el correcto funcionamiento de nuestro sistema institucional.

---

16. Publicado como “Valoración general” en el *Anuario del Gobierno Local 2003* (dir. T. Font Llovet), Fundación Democracia y Gobierno Local-Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2004. Ahora como capítulo 5 de este libro.



## Epílogo\*

1. Es ya habitual poner de relieve que la organización territorial del Estado en España ha centrado su atención a lo largo de los últimos decenios en la posición de las comunidades autónomas como nuevas y ya consolidadas realidades político-institucionales, así como en la articulación de las mismas con las estructuras generales del Estado. Al destacar este dato evidente se ha querido indicar también, en realidad, que, por el contrario, se ha dejado en un segundo lugar el interés por la estructuración de la organización del mundo local, el nivel básico de organización territorial y, más en concreto, su relación y articulación con el resto de niveles, autonómico y estatal, que completan el sistema.

Lo que se acaba de decir no deja de ser cierto, pero también lo es que progresivamente se ha ido desarrollando en los últimos años una tendencia a incorporar el estudio y el análisis de la Administración local en una necesaria conexión con la organización autonómica. Incluso desde la óptica de las especialidades académicas, se ha saludado con buena aceptación que no sólo los administrativistas, como era tradicional, y los tributaristas, se ocuparan de estas cuestiones, sino que los juristas formados en el Derecho Constitucional también hayan ido dedicando su atención no sólo a lo que es la configuración constitucional de la autonomía local, sino también a los aspectos más estrictamente organizativos y relacionales.

Si nos fijamos en las grandes cuestiones pendientes relativas a la organización territorial del Estado, en su dimensión autonómica, más allá de los aspectos coyunturales que pueden enturbiar la visión a algunos, vemos que se trata de los elementos relacionales del sistema: la participación autonómica en la determinación de las grandes opciones que

---

\* Prólogo al libro de MARC VILALTA REIXACH, *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las comunidades autónomas* (Editorial Iustel, Biblioteca de Derecho Municipal, 2007).

afectan a su propia posición y al funcionamiento mismo del sistema. Ello se traduce en la reforma del Senado, y en la objetivación y “normalización” de la Conferencia de Presidentes, entre otros varios extremos. Se trata, y me importa mucho subrayarlo, de instrumentos de integración, de conexión, de engranajes para que los mecanismos funcionen armónicamente, para que las partes y el todo sean eso, “todo”; en ningún caso se trata, debiera ser innecesario tener que decirlo, de injerencia, de sustitución, de fragmentación, sino todo lo contrario.

Pues bien, creo que una similar necesidad de profundizar en este tipo de situaciones es la que encontramos a nivel de las relaciones entre comunidades autónomas y gobiernos locales. Los estatutos de la etapa 1979-1983 no fueron excesivamente prolijos en la regulación de las relaciones entre ambos niveles, cuidando sobre todo, después de los pactos autonómicos, de prever ciertas relaciones de delegación o encomienda de gestión en las diputaciones provinciales –jamás utilizadas– o bien relaciones de coordinación, éstas sí objeto de legislación posterior (y de impugnaciones varias ante el Tribunal Constitucional). Por su parte, la Ley de bases de régimen local de 1985 desarrolló, en estricta configuración bifronte, las clásicas técnicas de cooperación, coordinación voluntaria y coordinación obligatoria, que ponen en conexión, de manera simétrica, las entidades locales con el Estado y con la correspondiente comunidad autónoma. Todo este tupido conjunto normativo, y en las leyes autonómicas de administración local que lo completan, a pesar de su correcta concepción, resulta insuficiente, no obstante, en lo que atañe a las relaciones o técnicas de participación o de integración de lo local en lo autonómico –con algunas excepciones relacionadas con las especificidades insulares– y hasta la reforma operada con la denominada Ley de modernización de 2003 no se ha iniciado una tímida mejora de estos canales por lo que se refiere al ámbito estatal.

Todo planteamiento político-institucional acerca de un proceso de descentralización, ya sea la primera o “la segunda”, y al margen de otras consideraciones que no son pertinentes en este momento, requiere la previa o simultánea configuración de un sistema de integración que lo haga efectivamente viable, tanto en su misma puesta en marcha como en su posterior desarrollo y ejecución. Sistema de integración que en todo momento debe, a su vez, respetar y, aún más, garantizar la autonomía constitucionalmente reconocida a las instancias territoriales. Y nótese que tampoco cabe confundir, como a veces se atribuye equívocamente a este

tipo de planteamientos, la reclamación de esta necesaria mayor participación o integración de las entidades autónomas en los niveles superiores con la imaginada idea que con ella se hace menos exigible la necesaria dotación de competencias, en este caso a los entes locales. No hay tal. En ningún sentido puede sustituirse la atribución de todas las competencias que sean constitucionalmente exigibles por la participación que debe darse, además, en los órganos o instituciones que, en el ejercicio de sus funciones, contribuyen a delimitar en definitiva el alcance de la autonomía. Ello es notoriamente visible en relación con la posición del legislador. El legislador estatal, por una parte, respecto de las comunidades autónomas, especialmente a la hora de fijar las normas básicas que, en la práctica, acotan el ámbito de las competencias autonómicas compartidas. Y por otra parte, el legislador autonómico, como más directamente implicado en la efectiva delimitación de las competencias locales que hoy ya reconocen, no sólo la Ley de bases de régimen local, sino sobre todo los nuevos estatutos de autonomía.

En efecto, los nuevos estatutos que se vienen aprobando desde 2005 contienen en su mayoría una más precisa regulación de la posición de los entes locales en el conjunto del sistema institucional de cada comunidad autónoma, y ello tanto en lo competencial como en lo relacional. Creo que éste es uno de tantos avances positivos para la integración territorial que los nuevos estatutos aportan. Y es en este punto donde, junto a la garantía estatutaria de las competencias locales, la participación de los gobiernos locales en las instituciones y en los procedimientos autonómicos puede contribuir a hacer efectivo el correcto funcionamiento de un verdadero sistema descentralizado.

2. El libro que aquí se presenta aborda precisamente esta cuestión, que como digo es clave para la buena marcha del sistema y merece, pues, un estudio en profundidad. Las principales características de la obra son, por un lado, su rigurosa originalidad y actualidad, ya que constituye el primer estudio monográfico sobre los nuevos órganos de participación local en las comunidades autónomas previstos en los nuevos estatutos; y, en segundo lugar, el rigor y la seriedad con que su autor, el investigador Marc Vilalta Reixach, se enfrenta al objeto de estudio.

La originalidad y actualidad del libro vienen dadas, como digo, por el hecho de que los estatutos aprobados en la actual etapa de reformas, lejos de contentarse a una mera actualización, han procedido, acertadamente,

en mi opinión, a intentar resolver algunos de los problemas de fondo pendientes en la organización territorial, especialmente, por lo que aquí interesa, a la articulación entre comunidades autónomas y gobiernos locales. Se trata de que aquéllas eviten definitivamente el riesgo de aparecer externamente como las instituciones más lesivas potencialmente de la autonomía local, quedando así el Estado, en uso de sus competencias básicas, como el único defensor de dicha autonomía local frente al legislador autonómico. Ésta ha sido una deformación del sistema, una verdadera patología que debía y podrá ser corregida, gracias a que ahora las directrices y los límites para el legislador autonómico no van a derivar ya de la ley básica estatal sino de los propios estatutos de autonomía.

El Estatuto de Cataluña de 2006 es en este sentido un buen ejemplo, que otros se han apresurado a seguir –aunque con variantes significativas–, en la medida en que, por un lado, contiene una regulación directa, que se impone al legislador, sobre los contenidos básicos de la autonomía local en su conjunto, y la municipal más en concreto, y en su cumplimiento será la ley autonómica la principal fuente de articulación de los contenidos competenciales y financieros de aquélla; y, por otro lado, introduce la participación cualificada, determinante, de la representación política de los gobiernos locales en la formulación de las leyes, planes y programas que les afecten más directamente. Ahí aparece el Consejo de Gobiernos Locales como novedosa institución que es estudiada y analizada en todas sus vertientes en esta obra que me complace presentar. La puesta en marcha de esta institución, como toda gestación y nacimiento de un cuerpo vivo, no está exenta de algunas incertidumbres y de algún riesgo, y por ello resultan extraordinariamente útiles estudios como el presente que llevan a cabo una minuciosa diagnosis previa de la situación –la insuficiencia de los mecanismos de relación– y comprueban con todo rigor si la terapéutica a aplicar –la creación del Consejo de Gobiernos Locales– es adecuada y si contiene contraindicaciones a tomar en consideración.

A mi juicio, y así lo he señalado en otras ocasiones, el Consejo de Gobiernos Locales diseñado por el Estatuto de Cataluña de 2006 puede ser un eficaz instrumento de integración, instrumento “fuerte” de representación política del gobierno local cerca del legislativo autonómico, al que puede aportar una opinión cualificada, con efectos jurídicos y políticos determinantes, y participar así en la definición concreta del alcance de su propia autonomía en cada ámbito o sector. Co-responsabilización,

pues, como debieran poder conseguirlo, salvando todas las distancias, las comunidades autónomas en un Senado de representación verdaderamente territorial. Y así, Marc Vilalta analiza con todo detalle las distintas facetas que ofrece la nueva institución, desde su misma naturaleza jurídico-institucional, pasando por todas las cuestiones que puede plantear el diseño organizativo de la composición del Consejo hasta la delimitación de sus funciones.

Coincido en muchas de las consideraciones que se formulan en el libro, y en otras ocasiones ya he mostrado mi inclinación por dos opciones concretas. Una de las opciones, que se cumple en el Estatuto de Cataluña, pero no en otros aprobados antes y después, es que el Consejo sea un órgano de representación exclusivamente local, y no mixto o paritario, de representación local y autonómica: esto segundo tiene otro significado, necesario también, como un órgano de colaboración ordinaria, por lo demás ya existente en todos los ámbitos estatales y autonómicos, cuya consagración estatutaria poco aporta de nuevo. Otra opción que toma el Estatuto catalán, y de la que, en cambio, discrepo, es la previsión de que los niveles representados sean tanto los municipios como las veguerías (las nuevas provincias o entes de segundo nivel). Vengo sosteniendo desde hace muchos años que toda recuperación de la provincia como nivel fuerte de gobierno local, con funciones de incidencia directa sobre la población y no sólo, o preferentemente, de asistencia y cooperación municipal, sólo será defendible cuando la provincia sea de elección directa, como lo son los cabildos y consejos insulares, los Territorios Históricos vascos, el Consejo de la Val d'Aran... y prácticamente todos los segundos niveles de Administración local en Europa Occidental con funciones de gobierno territorial. Lo sostengo desde mucho antes de que se reparara en acudir a la provincia como arma para hacer frente a la corrupción urbanística... municipal. Me alegra ver que esta reflexión empieza a ser compartida ahora por los más conspicuos expertos en esta materia. Lo que no me parece congruente es que, mientras la provincia (o veguería) siga siendo, como es hoy, no ya de elección, sino de designación de segundo grado, ostente una posición equiordenada a la de los municipios en cuanto a su presencia en el Consejo de Gobiernos Locales, que es órgano de representación política, tal y como figura en el Estatuto de Cataluña. Al legislador le corresponderá adoptar las soluciones adecuadas, y cuantas ideas se aporten seguro que serán bienvenidas. También por este motivo es de gran interés este libro de Marc Vilalta.



3. Como decía, el rigor y la seriedad presiden en todo momento el estudio realizado por Marc Vilalta. Rigor y seriedad, tono afinado y nivel de corrección que juzgo imprescindibles en toda publicación científica y, más aún, en aquellas que por su objeto, como la presente, están llamadas a tener alguna incidencia en la vida política e institucional del país. El autor estudia los antecedentes, las similitudes y diferencias entre éstos y las propuestas estatutarias, cuidándose mucho de trasladar de forma acrítica, como a veces sucede, modelos procedentes de otros sistemas –o de otros siglos– a nuestras actuales coordenadas institucionales. Somete a disección la regulación estatutaria con el bagaje de quien, a pesar de su juventud, ha trabajado ya en el campo que debe labrar –ahí están una serie de interesantes publicaciones suyas sobre las nuevas formas de cooperación territorial, sobre la participación local, sobre la potestad normativa municipal, amén de otras colaboraciones en la materia–, conoce el terreno, pues, y valora con ponderación y criterio las diversas posibles interpretaciones o soluciones legales, ventajas e inconvenientes, desde el punto de vista de la congruencia y de la correspondencia con la realidad institucional.

En definitiva, es una verdadera satisfacción para mí poder dar fe de la calidad científica –y humana– de Marc Villalta i Reixach, que se inscribe así en la ya nutrida lista de jóvenes iuspublicistas que son plenamente conscientes de la importancia que tienen los temas de la organización territorial para el buen funcionamiento de nuestra sociedad. De ello es buena muestra su asidua participación en las revistas y publicaciones más prestigiosas, el empeño desinteresado en la creación, participación y mantenimiento de centros e institutos de investigación especializados, su integración en verdaderos equipos y redes de trabajo, que es lo que aporta valor añadido al trabajo individual y en definitiva da conciencia generacional. Una generación nacida al mismo tiempo que nuestro Estado de las autonomías territoriales y que busca de las generaciones anteriores obtener el aprendizaje de la ciencia jurídico-administrativa con las dosis necesarias de orientación en la complejidad y de claridad sistemática, de conocimiento histórico y de capacidad de adecuación a las circunstancias, de metodología crítica y de voluntad de construcción positiva. Ésta es la exigencia moral y la responsabilidad que a nosotros se nos exige.

Así lo entendió la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, que eligió precisamente el tema de la autonomía municipal como uno de los temas de análisis monográfico en su segundo con-

greso, celebrado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Cantabria a finales de enero de 2007. Los ponentes y los asistentes que participaron activamente aportaron lo mejor de nuestra doctrina en esta materia y ofrecieron un ejemplo inmejorable de cuál debe ser el papel de los administrativistas, de unas y otras generaciones, en nuestra común tarea de crear y transmitir el conocimiento. En este contexto, me satisface compartir con el autor de este libro, y con tantos otros compañeros, la fortuna de saberse eslabón de una sólida y singular cadena que a tantos nos une y que a ninguno ata.







